

Tesis /120

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID

**LA MATERIALIZACION FINANCIERA DEL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR
EN ESPANA**

R^e FEE. 46.789 M



Tesis doctoral presentada por

Gerardo Meil Landwerlin

Dirigida por el Prof. Dr.

D. Miguel Beltrán Villalba

Madrid, julio de 1.987

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero expresar mi agradecimiento al Prof. Dr. Miguel Beltrán, quien como director de esta tesis doctoral y como maestro ha hecho posible que el trabajo que se encuentra tras las líneas que a continuación siguen llegara finalmente a buen puerto. Sus acertados comentarios, su permanente apoyo y su infatigable paciencia al leer y discutir pormenorizadamente los numerosos papeles que le fui presentando han supuesto una ayuda inestimable en mi formación, por la que siempre le estaré reconocido y agradecido.

En segundo lugar quiero mostrar también mi agradecimiento al Prof. Dr. Ricardo Montoro, quien desde mi etapa de estudiante me ha alentado a seguir por el complejo camino de la sociología. Su apoyo moral en los momentos de duda y su atenta lectura de mis borradores le hacen acreedor de mi más reconocida estima.

Igualmente he de agradecer de forma especial al Prof. Dr. Gegrorio Rodriguez Cabrero que ha tenido la gentileza de leer y discutir numerosos papeles preparativos y la versión final del trabajo que aquí se presenta. Mi agradecimiento se hace también extensivo al Instituto de Estudios Económicos por la ayuda financiera prestada para la realización de este trabajo y en especial al Prof. Dr. Cristobal Montoro. Agradezco finalmente la colaboración prestada por muchas personas ajenas a la actividad docente, pero que me han proporcionado el material necesario para la realización de este trabajo.

ABREVIATURAS

ESB	Estado social de bienestar
IELSS	Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social
INEM	Instituto Nacional de Empleo
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud
INSERSO	Instituto Nacional de Servicios Sociales
IPC	Indice de Precios al Consumo
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
MEC	Ministerio de Educación y Ciencia
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
PGE	Presupuestos Generales del Estado

INDICE

Abreviaturas

Introducción

8

Capítulo 1: La idea del Estado social de bienestar

1. El laberinto de las adjetivaciones del Estado del capitalismo tardío	20
1.1 El Estado interventor	21
1.2 El Estado fiscal	25
1.3 El Estado Seguridad Social	27
1.4 Estado social y Estado de bienestar	29
2. Valores y fines del Estado social de bienestar	37
3. El Estado social de bienestar y los valores democráticos	56
4. Capitalismo y Estado social de bienestar	57
Notas	84

Capítulo 2: La materialización financiera del Estado social de bienestar

1. Distintas alternativas a la cuantificación del Estado social de bienestar	75
1.1 Gasto en protección social	75
1.2 Estado social de bienestar, política social y gasto en protección social	80
1.3 Gasto en protección social y gastos sociales	83
2. Principios de distribución de los gastos sociales de bienestar	85

2.1 Principio de aseguramiento o principio contributivo	90
2.2 Principio de asistencia	96
2.3 Principio de provisión	97
2.4 Principios de causalidad y finalidad	99
2.5 Principios de restitución y prevención	100

Capítulo 3: La extensión de la materialización financiera del Estado social de bienestar en España

1. El crecimiento del gasto público y sus componentes funcionales en España y en la OCDE	105
2. El crecimiento de los gastos sociales de bienestar en España y en la OCDE	116
3. Factores del crecimiento de los gastos sociales de bienestar	127
4. La evolución de los gastos de protección social en España y en los países miembros de la Comunidad Europea	144
5. Transición política y materialización del ESB	167
Notas	193

Capítulo 4: La intensidad de la materialización financiera del Estado social de bienestar español

1. El Estado social de bienestar y los principios de distribución del gasto social de bienestar	204
2. La intensidad de la materialización financiera del Estado social de bienestar español	216
2.1 Grado de satisfacción de las necesidades individuales de educación y sanidad	218
2.2 La suficiencia de la garantía de ingresos en el Estado social de bienestar español	224

2.2.1 La suficiencia de las pensiones reconocidas por el sistema de Seguridad Social	226
2.2.2 La insignificancia de la protección social a la familia	244
2.2.3 La insuficiente e inadecuada protección contra el desempleo	250
2.3 La pobreza: el gran problema social no resuelto por el Estado social de bienestar español	
3. El grado de universalidad en la cobertura del Estado social de bienestar español	267
3.1 Las lagunas en la cobertura de las necesidades individuales de educación y sanidad	268
3.1.1 Las necesidades de educación	268
3.1.2 La cobertura de las necesidades de sanidad	275
3.2 La inexistencia de una garantía universal de rentas	282
3.2.1 Lagunas en la cobertura del sistema de pensiones	282
3.2.2 La garantía de recursos en caso de desempleo	286
3.2.3 Las prestaciones familiares	290
4. La financiación del Estado social de bienestar español	292
Notas	301

Capítulo 5: La política del gobierno socialista en el desarrollo del Estado social de bienestar español

1. La socialdemocracia y el Estado social de bienestar	314
--	-----

2. Reformas institucionales durante la primera legislatura socialista	324
2.1 Transformaciones en el ámbito de los bienes preferenciales	326
2.1.1 Cambios en la producción de prestaciones educativas	326
2.1.2 Transformaciones en la producción de prestaciones sanitarias públicas	330
2.2 La frustrada reforma en la regulación de las prestaciones de garantía de rentas	340
2.2.1 La reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social	341
2.2.2 El reforzamiento del carácter contributivo del régimen de clases pasivas	348
2.2.3 La simplificación de las prestaciones familiares	351
2.2.4 La ampliación de las prestaciones por desempleo	353
2.2.5 El desarrollo de la acción social	355
3. Evolución de los principales indicadores de bienestar social durante la primera legislatura socialista	356
3.1 Contención en la producción de bienes sociales	357
3.1.1 Evolución de la producción de servicios educativos	358
3.1.2 La reducción de los gastos sanitarios	362
3.2 El relativo crecimiento de las prestaciones de garantía de rentas	371
3.2.1 Evolución de las pensiones	373
3.2.2 Ampliación de las prestaciones por desempleo	382

3.2.3 Ampliación de las prestaciones familiares	386
3.2.4 Acción social	
4. Cambio de rumbo en la materialización del Estado social de bienestar durante la primera legislatura socialista?	397
Notas	407
 Capítulo 6: Sobre la crisis del Estado social de bienestar y la especificidad de la situación española	
1. Problemas de legitimación	420
1.1 Problemas en la consecución de los fines perseguidos	423
1.2 Problemas en la consecución de la integración social	432
1.3 Disfuncionalidades económicas	436
2. Problemas de financiación	445
3. La crisis de transformación del Estado social de bienestar	451
4. La crisis del Estado social de bienestar en España	455
Notas	466
 Conclusiones	469
Anexo estadístico	479
 Índice de cuadros	513
Índice de gráficos	519

La discusión sobre el Estado de bienestar se ha convertido en lugar común en la discusión académica y política. Por doquier puede escucharse el repicado de las campanas que anuncian la crisis del Estado de bienestar. Su sonido es cada vez más intenso y su timbre más agudo. Lo que una vez fuera la esperanza de un capitalismo más humano y la pieza clave para la construcción de una sociedad más justa y más libre se ha convertido ahora en la manzana de la discordia social. Mientras que los científicos sociales discuten sin ponerse de acuerdo sobre las funciones, precondiciones, funcionamiento y consecuencias del Estado de bienestar, los políticos disputan sobre los objetivos, las prioridades y los medios a disposición de las distintas políticas públicas. En el centro de la discusión está el futuro del Estado de bienestar en unas sociedades con un horizonte no muy halagüeño.

Lo que con el desarrollo del keynesianismo fue considerado como la clave del crecimiento económico sostenido y, por tanto, como la garantía de una prosperidad continua parece haberse convertido en uno de los obstáculos más significativos para la recuperación de la prosperidad. Ahora bien, el Estado de bienestar juega un papel ciertamente ambivalente al respecto. Por una parte, constituye un "amortiguador" de los efectos de la crisis económica al suavizar las consecuencias negativas sobre el bienestar de los afectados por la misma, constituyendo al mismo tiempo un

"lubricante" de la reestructuración económica de las sociedades industriales. Por otra parte, sin embargo, el desarrollo del propio Estado de bienestar dificulta la reacumulación y reestructuración del capitalismo por múltiples vías. Junto con estos procesos, las sociedades industriales avanzadas parece que están orientadas hacia una nueva reestructuración social no ya sobre la base del eje de la propiedad de los medios de producción sino sobre el eje de la posesión o no de un trabajo estable con derechos sociales plenos y medios de vida ligados a ese empleo estable. Mientras, por un lado, parece no aumentar o disminuir incluso la población establemente afincada en el mercado de trabajo, por otro, se registra un crecimiento sostenido de la población dependiente de un Estado de bienestar cada vez más cuestionado y limitado en su capacidad de captación de recursos. Dada esta tendencia que parece augurar un resquebrajamiento de la sociedad del trabajo parece que se desmoronan los propios cimientos sobre los que descansa el ESB.

La introducción de la disputa en torno al Estado de bienestar en España ha sido, como el propio desarrollo del sistema de bienestar social, tardía. Solamente una vez superada la fase formal de la transición política a la democracia, en la que el desarrollo del Estado de bienestar supuso un importante factor de legitimación y un significativo "lubricante social", se generalizó el cuestionamiento del desarrollo de los valores sociales encarnados en la idea del Estado de bienestar. Una vez que se disponía ya de una constitución política de carácter democrático que definía al Estado español como un "Estado social y democrático de Derecho", por tanto, como un Estado de bienestar, y una vez normalizada la situación política

tras las primeras elecciones dentro del marco de la constitución se recrudeció la polémica sobre los objetivos, las prioridades y la compatibilidad entre la política social expansiva y la política económica "de ajuste a la crisis".

Al hilo de la discusión sobre la crisis del Estado de bienestar referido al ámbito español surgen, sin embargo, múltiples preguntas previas. Qué significa el término Estado de bienestar, a qué realidad hace referencia?. Cuáles son los valores y fines propios de la concepción del Estado como Estado de bienestar?. Puede hablarse realmente de un Estado de bienestar en España?. A partir de cuando puede afirmarse la materialización de los valores y fines representados por la idea del Estado de bienestar en España?. Cuál es la evolución seguida por el sistema de bienestar social en España?, ha sido marcadamente diferente de la registradas por los demás países del entorno económico español?. Qué ha significado la transición política para la idea del Estado de bienestar en España?. Cuáles son las características básicas del Estado de bienestar en España?, cuáles sus problemas y sus limitaciones desde el punto de vista de los valores y fines del Estado de bienestar?. Qué cosa significa la crisis del Estado de bienestar?, en base a qué circunstancias puede hablarse de esta crisis?. Es extensible la discusión sobre la crisis del Estado de bienestar al caso español?. Puede hablarse, por último, de una crisis del Estado de bienestar en España? y en caso afirmativo, en qué sentido?.

A dar respuesta a estas preguntas se consagra la presente investigación que tiene, por tanto, por objeto el análisis de la evolución y la extensión de la materialización financiera de los valores propios de lo que se denominará Estado social de bienestar. Comoquiera que la idea del Estado

social de bienestar es multifacética, afectando tanto al suministro directo de bienes y servicios por el Estado al margen de los principios de mercado y con criterios sociales, como a la regulación de determinadas relaciones sociales (particularmente las que se establecen en el mercado de trabajo) con el fin de proteger a los colectivos sociales más debiles en la asimetría existente en la distribución social del poder (económico y político), es preciso delimitar de forma más precisa un objeto de análisis tan amplio. En este sentido, la investigación se limita a lo que se ha denominado materialización financiera, que representa la expresión en dinero del suministro por el Estado de bienes y servicios al margen de los principios que rigen en el mercado.

Previo al análisis de la materialización financiera de los valores del Estado social de bienestar es preciso delimitar conceptualmente el significado de un término que tiene las características, como otros muchos en el campo de las ciencias sociales, de un calidoscopio: según sea la perspectiva que se adopte así es la imagen resultante. Así en el primer capítulo se discute el significado de un conjunto de conceptos que se utilizan para calificar al Estado de las sociedades industriales avanzadas de Occidente, esto es, para comprender el Estado del capitalismo tardío, y que presentan un elevado grado de mutua interrelación: se trata de los conceptos de Estado intervencionista, Estado fiscal, Estado seguridad social, Estado de bienestar y Estado social. En este contexto se propone la utilización del término Estado social de bienestar para recoger un conjunto de circunstancias que con la utilización del término Estado de bienestar o Estado social no quedan suficientemente subrayadas en el significante utilizado para designar el aspecto de la realidad del Estado del capitalismo tardío

relacionado con la democracia política, la regulación de las relaciones laborales y con su intervención en la distribución que el mercado hace de la renta. En este mismo capítulo se discuten también los valores y fines del Estado social de bienestar a fin de que proporcionen el trasfondo valorativo inherente a la idea social de bienestar, discusión que se complementa con las condiciones existenciales de dicha idea en el capitalismo tardío (dependencia económica y marco político).

Tras discutir los principios que rigen la distribución del gasto social de bienestar, esto es, la materialización financiera de los valores del Estado social de bienestar plasmados en la prestación de determinados bienes y servicios (educación, sanidad, aseguramiento social contra los riesgos de la vejez, viudedad, etc.), y los problemas relacionados con la cuantificación de la idea del bienestar social, el análisis se centra en la discusión de la evolución y extensión de dicha materialización. Esta discusión tiene distintos objetivos y se realiza desde distintos puntos de vista que pueden resumirse como sigue.

En primer lugar se trata de determinar la importancia comparativa de la materialización financiera del Estado social de bienestar en España por comparación al resto de los gastos públicos y por comparación con los demás países miembros de la CE, de un lado, y de los países más grandes de la OCDE, de otro. Esta discusión se extiende también, evidentemente, a la evolución seguida por dicha materialización desde 1.970 y en este sentido resulta de sumo interés constatar y estudiar la evolución diferencial seguida por España durante la segunda mitad de la pasada década con respecto a la mayoría de los países que sirven de referencia

comparativa, tanto por lo que se refiere a la evolución mostrada por cada uno de los distintos gastos sociales de bienestar como a los factores que están detrás de dicha evolución. En este sentido puede decirse que mientras en los Estados sociales de bienestar ya desarrollados la ampliación de la cobertura era en el período estudiado poco relevante, este factor tiene una gran importancia en la evolución mostrada por los gastos sociales de bienestar en la segunda mitad de la pasada década en España, lo que significa que la transición política está jugando un importantísimo papel en la configuración del Estado social de bienestar en España, tanto en lo que se refiere a la democratización de la vida política y de las relaciones laborales como al aspecto de la propia materialización financiera de los valores del Estado social de bienestar (universalización y mejora de las prestaciones). Al hilo de esta conclusión se discute también las posibles causas de la escasa importancia de la materialización de los valores del Estado social de bienestar en España en el período estudiado así como las causas de la evolución diferencial registrada por este capítulo del gasto público. Una vez discutidas las diferentes tesis explicativas del crecimiento de los gastos sociales se sostiene que si bien existe una relación entre el nivel de desarrollo económico y la escasa importancia de la materialización financiera del Estado social de bienestar en España, la existencia de una prolongada dictadura de derechas con una ideología desarrollista en lo económico durante la etapa de mayor desarrollo de la idea del Estado social de bienestar en Occidente (década de los 60 y principios de los 70) y el proceso de transición política a la democracia contribuyen a explicar, de un lado, dicha escasa importancia comparativa de la materialización financiera del Estado social de bienestar

y, de otro, la evolución diferencial de este aspecto del Estado en la segunda mitad de la pasada década.

En segundo lugar se trata de establecer las características básicas del Estado social de bienestar en relación con los valores y fines que encarnan la idea social de bienestar. En este sentido se discute la materialización del Estado social de bienestar español en relación a los principios que rigen la distribución del gasto social de bienestar, en relación a la cobertura del mismo, a la intensidad de las prestaciones y a la estructura de financiación del mismo. Lo que en este caso interesa poner de relieve es ante todo, por una parte, la importancia y evolución de las lagunas en la cobertura y, por otra, evidenciar la intensidad de las prestaciones desde el punto de vista de la suficiencia de las mismas para hacer frente a los fines que se persiguen. A este respecto, en lugar de estudiar las cifras globales que se destinan, por ejemplo, a la garantía de rentas y que enmascaran la realidad individual de los beneficiarios que subyace, se discute la suficiencia de las prestaciones en base a su comparación con el umbral de la pobreza tal como lo define la CE. La imagen que del Estado social de bienestar se obtiene en este caso es también más ilustrativa de las lagunas del mismo y de la importancia de la evolución registrada en los últimos años. La conclusión global a la que se llega procediendo de esta forma y tomando en consideración los mecanismos desarrollados por el Estado social de bienestar en España para luchar contra la pobreza (uno de los grandes objetivos de la idea del Estado social de bienestar) no es ciertamente muy positiva. En este caso, las tesis que acusan al Estado social de bienestar de proteger menos a los colectivos sociales con menor poder de organización y de conflicto y que están en los márgenes o más

allá de los mismos del mercado de trabajo evidencian su fundamento de una forma mucho más aguda que en los Estado social de bienestar desarrollados. Esto es, que un Estado social de bienestar poco desarrollado como el español no protege menos pero de forma universal, sino al contrario, cuando los recursos que se redistribuyen con criterios sociales son pocos, son los grupos estructuralmente más débiles los que comparativamente padecen con más intensidad las consecuencias.

En tercer lugar, se estudia la evolución reciente, esto es, durante la etapa del primer gobierno socialista, de la materialización financiera de los valores y fines propios del Estado social de bienestar. Se trata de determinar si se ha producido lo que la literatura mayormente politológica sobre las causas del crecimiento de los gastos sociales ha creído encontrar en la gestión socialdemocrática del Estado social de bienestar: una aceleración relativa del gasto social de bienestar y el establecimiento de cambios de rumbo en la institucionalización de los valores y fines del Estado social de bienestar.

Un último capítulo se destina a la discusión sobre el significado y el alcance de la tan reiterativamente postulada crisis del Estado de bienestar, tanto por lo que se refiere a los Estados de bienestar desarrollados como a su posible aplicación no exenta de problemas al caso particular español. Tras establecer el significado que puede darse al término crisis, se aborda la discusión de lo que cabría denominar dimensiones de la crisis del Estado de bienestar, esto es, a qué realidades concretas se hace referencia. La tesis finalmente sostenida es que la crisis del Estado social de bienestar hace referencia fundamentalmente a dos aspectos:

por un lado, a la crisis financiera del mismo, esto es, a un desequilibrio entre ingresos y gastos, y, por otro lado, a la ineficacia de los planteamientos keynesianos de gestión de la demanda global y a una vuelta a la liberalización de los mercados, lo que se combina con un "ataque ideológico" a los valores del Estado social de bienestar una vez que el principio de mercado adquiere renovada importancia. En este sentido parte de la crisis del Estado de bienestar responde a una pérdida de su legitimidad económica capitalista (no disfuncionalidad económica) y a un planteamiento táctico para minar los valores que la idea del bienestar social encarna y proceder a una reafirmación de los valores relacionados con el mercado. .

CAPITULO 1

LA IDEA DE ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR

Lo que se conoce como Estado social(ES) o Estado de bienestar (EB), que hasta tanto no se discutan las diferencias se tratarán como sónimos, es una realidad sumamente compleja donde se intermezclan las ideologías políticas, sociales y económicas, de un lado, y realidades empíricas, de otro. Por otra parte, los análisis que sobre este aspecto del Estado del capitalismo tardío se han hecho han procedido desde distintos ámbitos científicos (sociología, ciencia política, derecho, economía e historia social) y dentro de éstos desde distintas perspectivas teóricas (1). Resulta así que no existe una teoría sobre el EB o el ES, sino una pluralidad de orientaciones y perspectivas que hacen que la realidad del EB se parezca a la de un calidoscopio: según sea la disciplina, y dentro de la misma, la teoría que se adopte, así se configurará una imagen u otra de lo que el signifiante EB o ES tiene de contenido. Esta dificultad para dotar al EB de un contenido específico claramente determinado ha llevado incluso a Franco de Felice a preguntarse si la propia pregunta sobre el significado del EB tiene sentido, esto es, "si se refiere a un fenómeno históricamente determinado" (1.985: 37).

Como ocurre con la discusión sobre el concepto de política social (2), principal conjunto de instrumentos a través de los cuales se actualiza el ES, la discusión sobre el concepto de ES no es meramente académica sino que también es en buena medida política (ideológica). Ello es así porque

a la idea de ES o EB le es inherente una serie de valores sociales tales como la justicia social, la igualdad o la libertad, que al tiempo que perfilan un modelo de ordenamiento social y económico, estableciendo una obligación moral para su plasmación, son, por otra parte, sumamente imprecisos en su concreción y hasta cierto punto contradictorios entre sí. Comoquiera que el enjuiciamiento sobre el grado de materialización de dichos valores en la realidad social, económica y política ha partido fundamentalmente de las fuerzas políticas y sociales, la discusión sobre el significado del ES ha de estar forzosamente políticamente mediada. Se puede afirmar, por tanto, con Franco de Felice que los conceptos de EB o ES, se caracterizan por una "ausencia de claridad teórica y una dificultad de definirlos de manera coherente" (ibidem).

No obstante, como afirma Rodríguez Cabrero, una definición general del EB "con la que cualquiera puede estar de acuerdo" es la que caracteriza a éste como un "conjunto de servicios sociales provistos por el Estado, en dinero o en especie, así como la regulación de actividades privadas de individuos o empresas" (1.982: 15). En efecto, esta definición del ES es una de las más restringidas que sobre el mismo pueden darse y responde mayormente a la tradición anglosajona de análisis del Welfare State, de orientación fundamentalmente sociológico-económica. Esta definición algo modificada, como se verá, será también la que se utilice en la presente investigación; es necesario, sin embargo, antes de profundizar en la misma, acometer un rodeo sobre distintas formas de entender el Estado de las sociedades del capitalismo tardío.

1. EL LABERINTO DE LAS ADJETIVACIONES DEL ESTADO DEL CAPITALISMO TARDIO

Son muchos los criterios que han sido adoptados para caracterizar al Estado del capitalismo tardío. Así, según fuera el punto de vista adoptado por el investigador para iluminar, ya la realidad del Estado contemporáneo y su actuación, ya la relación entre sociedad civil y Estado en sus distintos aspectos, así se caracteriza al Estado con determinado adjetivo que pretende recoger en un pequeño número de significantes una particular perspectiva analítica o una determinada área de actuación del Estado. Así podemos encontrarnos al Estado contemporáneo entendido como Estado interventor, Estado fiscal, Estado Seguridad Social (Social Security State), Estado de bienestar, Estado social, Estado social y democrático de derecho, etc. Estas distintas formas de entender el Estado contemporáneo no son ni mutuamente excluyentes, ni agotan las posibilidades de entender la especificidad del Estado de las modernas sociedades industriales y la variedad de ámbitos en los que actúa. Cada uno de los conceptos de Estado que a título de ejemplo se han citado responde ya a disciplinas, ya a teorías, ya a objetos de investigación distintos, donde el Estado como poder político o sus instituciones puede o no ocupar el centro de la teoría o del objeto de investigación. No obstante, aunque no quepa reducir un concepto de Estado a otro, sí existen relaciones mutuas entre los mismos, unas veces de complementariedad, otras de inclusión, y es sobre estas

relaciones sobre la que se quiere arrojar alguna luz a fin de delimitar conceptualmente el campo de análisis de la presente investigación. No se pretende, por tanto, establecer un inventario de los distintos conceptos de Estado que aparecen en la literatura, ni tampoco establecer un sistema de relaciones entre los distintos conceptos de Estado. Lo que en este punto de la investigación se persigue es mostrar que la realidad del Estado del capitalismo tardío es compleja, multifacética y que el EB representa solamente un aspecto de la misma, que presupone los demás aspectos, pero que es relativamente independiente de los mismos.

1.1 El Estado interventor

La caracterización del Estado como interventor proviene del análisis del papel del Estado en el sistema económico capitalista. La teoría social liberal concibe la comunidad nacional dividida en dos esferas: el Estado y la sociedad civil. Dentro de este esquema, el Estado está obligado a garantizar los intereses particulares de la sociedad civil, cuyo ámbito de actuación es el mercado, dentro del marco de salvaguardia y persecución del interés general. La reproducción material de la sociedad se produce primariamente mediante el libre juego de los intereses individuales en el mercado y es el Estado el que está llamado a crear y garantizar el marco de actuación de los mismos. Forman parte de este marco la garantía de la propiedad privada de los medios con que la reproducción material se lleva a cabo, así como la no intervención del Estado en el proceso en que tal reproducción tiene lugar.

Esta concepción de la sociedad como una sociedad de intereses privados en la que el Estado es un mal menor para

garantizar que no se produzca la autodestrucción o el sojuzgamiento por otra sociedad, donde la reproducción material de la sociedad ha de tener lugar en el ámbito de los intereses privados, concretamente mediante el mecanismo del mercado, es la que permite concebir al Estado como "interventor". El Estado se califica como intervencionista cuando éste invade la esfera de los intereses privados para regularlos, limitarlos y sustituir su juego por la actividad pública en determinados campos de la reproducción material de la comunidad nacional. La intervención del Estado en el mercado no es, en este sentido, "natural" o "evidente", sino que persigue determinados objetivos, gracias a los cuales se justifica su actuación y queda legitimada la transgresión del principio de mercado. En este sentido el intervencionismo del Estado se legitima sobre la base de los "fallos del mercado" para la consecución de determinados objetivos considerados socialmente deseables. Expresado en otros términos, el intervencionismo del Estado se justifica porque se espera alcanzar unos mayores niveles de materialización de los objetivos considerados socialmente como deseables (un mayor grado de crecimiento económico, una mayor justicia social, una mayor garantía de satisfacción de las necesidades individuales, etc.). Este es, en esencia, el cambio de visión del papel del Estado y del mercado en la satisfacción de las necesidades individuales y en la estratificación social que se opera a finales del pasado y comienzos del presente siglo y que tendrá su desarrollo a gran escala tras la Segunda Guerra Mundial: es el paso de una concepción "residual" a otra "institucional" del Estado (3), donde las instituciones económico-sociales del Estado se convierten en la "garantía" de ese mayor nivel de materialización de los objetivos considerados socialmente deseables.

Los fines que el Estado persigue al transgredir los principios del mercado son múltiples. Como afirma Guldemann, los dos objetivos fundamentales del intervencionismo del Estado son la garantía de la estabilidad económica y del crecimiento económico, de un lado, y la garantía de la estabilidad política, de otro (1.976: 126), a lo que habría que añadir la garantía de la estabilidad social. Esto es, el Estado interventor se ha desarrollado como el garante del sistema de empresa privada o, lo que es lo mismo, del capitalismo. A un nivel menor de generalización, puede afirmarse que el intervencionismo estatal persigue desde la garantía de determinadas necesidades consideradas como básicas (así alimentación, vivienda, salud, sanidad, transporte, etc.) hasta la protección de determinados intereses nacionales (protección de industrias básicas, particularmente las militares, fomento del desarrollo de ciertas regiones o áreas geográficas, etc.). A modo de resumen y atendiendo a los fines que persigue el Estado intervencionista, éste puede definirse en los siguientes términos:

"El Estado establece y mantiene las condiciones económicas, sociales y políticas para la existencia de la empresa privada. Se ocupa de las inversiones infraestructurales de carácter social así como de aquellas ligadas a la producción. Se hace cargo de los costes de la organización social y de los costes externos del sistema de producción privado. Por último, suaviza gracias a las medidas fiscales los efectos coyunturales y mediante la política social las tensiones sociales." (SPD en Hickel, 1.976:11).

Desde el punto de vista histórico, no se ha dado ningún

Estado no-intervencionista en el sentido arriba expuesto. Ahora bien, esto no significa, sin embargo, que no haya habido Estados más o menos próximos al mismo, así como períodos históricos de mayor y menor intervencion estatal. En este sentido, la generalización del concepto "Estado interventor" se produce en el presente siglo, y particularmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, en relación al creciente papel del Estado en la asignación de recursos y en la distribución de rentas. Más concretamente, el calificativo de "Estado interventor" se generaliza con la aparición de lo que se ha dado en llamar el EB así como con la generalización de la idea del Estado como planificador económico para lograr el máximo crecimiento económico en condiciones de equilibrio.

De esta forma, el EB no es sino una parte del "Estado interventor", aunque, como afirma Rodríguez Cabrero, "una parte importante, quizá la que más, del Estado intervencionista" (1.982: 16). Dentro del amplio abanico de los fines del Estado interventor que se centra en esencia en garantizar la estabilidad social, política y económica a fin de hacer posible de forma directa e indirecta el máximo crecimiento económico, el EB lo que recoge es aquél ámbito de la intervención del Estado destinada a garantizar "unos niveles mínimos de renta, alimentación, salud, vivienda y educación a todos los ciudadanos en calidad de derecho político y no como caridad" (Wilensky, 1.975: 1). En la terminología y perspectiva marxista, el Estado de bienestar es la "garantía de la reproducción de la fuerza de trabajo" o, expresado en otros términos, el EB es la "utilización del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas" (Gough, 1.982: 111). Por tanto, el

EB es un aspecto del papel del Estado interventor en la reproducción del sistema capitalista.

1.2 El Estado fiscal

El concepto de Estado fiscal o "Steuerstaat" deriva su contenido de la forma en que el Estado obtiene sus ingresos. Concretamente, denota el hecho de basar éste sus recursos en los impuestos, esto es, en cantidades detraídas de forma obligatoria de los agentes económicos que generan riqueza para destinarlos a fines distintos de la creación de más riqueza (al menos de forma directa, tal como lo hiciera una empresa). En este sentido, el Estado fiscal presupone una economía privada de la cual obtiene sus recursos (cf. Schumpeter, 1.918: 341 y ss.). El Estado fiscal se contrapone así a otras formas patrimoniales de ejercicio del poder, tales como los Señoríos feudales o los Estados comunistas, donde si bien existen figuras impositivas, los recursos del Estado no provienen fundamentalmente de esta fuente. El concepto de Estado fiscal proviene de la sociología financiera alemana y adquiere su máxima expresión y generalización en el análisis de las posibilidades de salida de la crisis financiera en que estaban sumidos los Estados alemanes (Austria y Alemania) tras la conclusión de la Primera Guerra Mundial, con la nada esperanzadora perspectiva de las deudas e indemnizaciones de guerra (cf. Hickel, 1.976). La discusión, centrada en la solución del problema de la deuda pública acumulada tras la guerra y la reconstrucción de la economía nacional, se plantea en la contraposición entre el desarrollo de un "Estado empresario" como alternativa al "Estado fiscal endeudado" (Goldscheid, 1.917) o una reforma monetaria destinada a resolver la "crisis

fiscal del Estado" que restaure la relación entre la masa monetaria y la producción de mercancías dejando inalterado el carácter y funciones económicas del Estado y del mercado (Schumpeter, 1.918).

El concepto de Estado fiscal se define, por tanto, en relación a su fuente de ingresos, no estableciendo especificación alguna sobre el tipo de gasto de ese Estado. Por ello, el concepto de Estado fiscal ha de quedar subsumido en cualquier concepto de Estado que se elabore para ser aplicado a las sociedades capitalistas, siendo igualmente aplicable al Estado liberal como al Estado intervencionista. Pero, ¿qué tipo de relación existe entre Estado fiscal y Estado de bienestar?.

En primer lugar, todo Estado de bienestar es un Estado fiscal, pero no a la inversa. En efecto, si bien el EB produce bienes y servicios tales como, por ejemplo, educación, sanidad o seguridad de ingresos para cumplir con los fines que le son propios, la producción de estos bienes y servicios se hace al margen de los criterios de mercado. Esto significa, que los recursos destinados a la producción de dichos bienes provienen ya directamente de los impuestos generales, como ocurre con la sanidad en determinados países (Gran Bretaña, por ejemplo) o con la educación, ya de ingresos de carácter cuasifiscal, como es el caso de las cuotas a la seguridad social. Ni la producción, ni la distribución de estos bienes y servicios se hace con arreglo a la "búsqueda de beneficios", sino con criterios "sociales" y teniendo mayormente un carácter obligatorio (así la educación obligatoria o el aseguramiento social obligatorio), a lo que hay que añadir el principio de reparto que caracteriza a la seguridad social. El EB, por tanto, está

lejos de ser el "Estado empresario" de Goldscheide, a pesar de estar comprometido en la producción de bienes y servicios, presuponiendo, por el contrario, un sistema fiscal como fuente de financiación del gasto público.

En segundo lugar, como ya se ha indicado, el Estado fiscal no prejuzga nada acerca de la estructura del gasto público, así como tampoco dice nada acerca de qué fines han de perseguirse en la elaboración y materialización de la política pública. El Estado de bienestar, por el contrario, y como ya se verá detalladamente más adelante, supone unos determinados fines a lograr mediante la política pública. Estos fines se logran tanto mediante una política de gasto público determinada, como con una política impositiva orientada a la realización de esos mismos fines, políticas estas que vienen complementadas por regulaciones de la acción social de los agentes sociales y económicos. Así, el tipo ideal de Estado liberal es también un Estado fiscal, pero en absoluto es el Estado de bienestar, por el contrario, Estado liberal y Estado de bienestar aparecen como dos tipos ideales de Estado claramente distintos y, en ciertos autores, antitéticos.

1.3 Estado Seguridad Social

Además de caracterizar al Estado del capitalismo tardío como intervencionista, fiscal, de bienestar o social, la literatura ha bautizado al mismo con otros calificativos referidos también a aspectos parciales, pero que no han gozado de igual difusión. Así, Furniss and Tilton (1977) distinguen tres tipos de regímenes intervencionistas: el "Estado positivo", el "Estado Seguridad Social" (Social

Security State), orientado hacia la garantía de un nivel de vida civilizada mínimo y el "Estado de bienestar social" (Social Welfare State), radicalmente democrático e igualitario. Los ejemplos históricos de estos tres tipos ideales de Estados serían para los autores de esta tipología: EE.UU. como caso histórico del "Estado positivo", Gran Bretaña como la realización del "Estado Seguridad Social" y Suecia como el modelo de "Estado de bienestar social".

Esta clasificación tripartita se hace en base al compromiso del Estado por mejorar la desigual distribución de medios de vida, aunque también se somete a consideración la distribución del poder y la capacidad de los gobernados para determinar la dirección de la política pública. Si el Estado positivo se corresponde en cierta medida con una visión asistencial del Estado, esto es, que el Estado interviene en el ámbito del bienestar primordialmente en términos selectivos, la diferencia entre el Estado socialmente asegurador y el Estado de bienestar social, estando ambos orientados más por el principio de universalidad que por el de selectividad, radica en que mientras el primero persigue "asegurar un nivel mínimo de vida civilizada" (1.977: 10), el segundo "persigue la promoción de la igualdad y la solidaridad" a lo que añaden, por lo que a la distribución del poder se refiere, "la transferencia del poder de decisión del empleador al empleado así como el aumento de la participación ciudadana en el seno de todas las organizaciones de relevancia" (1.977:19 y s.). La diferencia, por tanto, entre el Estado socialmente asegurador y el Estado de bienestar social radica en el grado de consecución y voluntad de logro de una mayor igualdad en la distribución de medios de vida y de poder (económico y político).

@Cuáles son las diferencias entre estas caracterizaciones del Estado y el EB?. Lo que se entiende por EB, y que se abordará en el siguiente punto, tiende a abarcar tanto al Estado seguridad social como al Estado de bienestar social, pues dentro de la literatura sobre el EB tiende a considerarse a Suecia como un EB más desarrollado que Gran Bretaña, pero en definitiva como un EB. La subdivisión de Furniss y Tilton puede considerarse, por tanto, como una subdivisión del concepto de EB en base al grado en que se persigue o logra la disminución de las desigualdades en la distribución de medios de vida y de poder de decisión.

1.4 Estado social y Estado de bienestar

Los términos Estado social y Estado de bienestar, que hasta el presente se han utilizado como sinónimos, tienen un origen intelectual muy diferente, como diferente era la realidad del Estado que pretendían describir. Este diferente origen y el posterior desarrollo de los dos conceptos han hecho que unas veces puedan ser considerados como sinónimos, mientras que otras no.

La idea de Estado social aparece ya a mediados del siglo XIX en Alemania y concretamente en el contexto de la revolución de 1.848 (5). No obstante, la literatura no se pone de acuerdo sobre a qué autor cabe imputar esta idea. Por una parte, se ubica el origen de la característica social del Estado en el conservador alemán Lorenz von Stein, quien defendía la idea de que el Estado debía intervenir en el libre juego de las fuerzas de la sociedad civil para corregir los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva, no sólo por exigencias éticas, sino ante todo

para evitar una "revolución social" que acarrearía el "triunfo de la servidumbre" (cf. García Pelayo, 1.982: 14-16; Forsthoff, 1.954; Marcuse, 1.979: 368-375). La reforma social constituye, por tanto, la única forma de garantizar la "armonía social", y en última instancia el "orden social", teniendo como objetivo mejorar las condiciones existenciales de las clases desposeídas. Está dentro de los intereses de la clase poseedora "trabajar por una reforma social, a través de todas sus fuerzas sociales, con la ayuda del Estado y su poder" (Vid. Marcuse, 1.979: 375). El Estado, la monarquía social en la óptica de v. Stein (García Pelayo, 1.982: 15), es el que está llamado, junto con la sociedad civil, a resolver lo que después se denominará la "cuestión social" (Sozialefrage) o también "cuestión obrera" (Arbeiterfrage) (6).

Otros autores (Abendroth, 1.977: 268 y s.; Abendroth, 1.965: 26 y s.; García Cotarelo, 1.986: 44-45), sin embargo, sitúan la idea de Estado social, si bien no su término, en las reivindicaciones reformistas del capitalismo liberal encabezadas por Louis Blanc, orientadas hacia un socialismo democrático y reformista y enfrentadas a las tesis socialistas radicales o comunistas. Las propuestas de Blanc centradas, entre otras, en la creación de "talleres nacionales" de titularidad pública y gestionados por los trabajadores y de un "Ministerio del Progreso" (algo así como un Ministerio de Trabajo, que es la dependencia institucional del Estado que tiene a su cargo buena parte de la gestión del ES, al menos la parte que más inmediatamente se identifica con la idea social) venían a suponer la demanda de una garantía pública del empleo y una regulación proteccionista del ejercicio del mismo. Esto es, uno de los aspectos de lo que hoy se conoce como Estado social o Estado

de bienestar.

La idea "social", por tanto, está ligada con la de reforma del capitalismo liberal y comporta, al menos, la tesis de que el Estado está llamado a regular de alguna forma el funcionamiento del mercado a fin de alterar su libre juego. Su máxima expresión cabe encontrarla en la defensa y promoción de la "política social" como mecanismo para llevar a cabo las reformas sociales. El alcance de estas reformas, esto es, los objetivos que el Estado ha de perseguir y la configuración concreta de las relaciones laborales ha dependido de las ideologías políticas y socioeconómicas que ha conocido Europa durante los siglos XIX y XX, tanto opositoras al liberalismo desde la izquierda (socialismo reformista) como desde la derecha (la doctrina social cristiana o el paternalismo conservador). Para lo que actualmente se conoce como Estado social es particularmente relevante el desarrollo del socialismo democrático, hasta el punto que hay autores que sostienen que, de hecho, el Estado social no es sino "la aplicación práctica del programa socialdemócrata", ya por los propios partidos socialdemócratas, ya por los socialcristianos (García Cotarelo, 1.986: 48, 49, 78, 82; cf. también Janowitz, 1.976: 20). La idea de lo "social" estaría de esta forma unida a la de "democracia", de suerte que la reforma social del capitalismo sería una reforma democrática; con ello la característica social estaría unida tanto a la de bienestar como a la de democracia, lo que ayudaría a comprender por qué el Imperio guillermiano era calificado como un Estado de bienestar (Wohlfahrtstaat) (Bruce, 1.979:31) y no como un ES (Sozialstaat).

La formulación de la idea de Estado social dentro del

ámbito del derecho constitucional como "Estado social de Derecho" corresponde al socialdemócrata Heller (García Pelayo, 1.977: 16; Heller, 1.929), quien veía en el Estado social, en la regulación de la economía por el Estado según el postulado social, "la supeditación de los medios de vida a los fines de la existencia y con ello la precondition para una renovación de nuestra cultura" (Heller, 1.929: 175), esto es, como la única alternativa a la dictadura fascista y a la crisis del liberalismo. El Estado social supondría, por un lado, una democracia plural (lo que comporta también reconocer como socialmente válidos los intereses de los trabajadores y su capacidad para defenderlos dentro del juego democrático) y, por otro, estaría comprometido con la justicia social en el sentido en que se comprometería con una distribución más igualitaria de los bienes.

Esta idea del Estado social como un compromiso concreto por mejorar la distribución del poder político y económico en el sentido, por un lado, de garantizar el libre juego de los intereses particulares de los distintos colectivos sociales, particularmente los de los trabajadores y empresarios, en el marco político y en el funcionamiento del mercado de trabajo y, por otro lado, la garantía de satisfacción social de determinadas necesidades consideradas básicas y la garantía de ingresos a toda la población por el Estado, al tiempo que no se elimina el principio de mercado, la libertad de empresa y la propiedad privada, esto es, el capitalismo de bienestar, no encuentra plena plasmación jurídica o reconocimiento legal como principios de organización social hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Con la constitucionalización del calificativo "social" al definir al Estado de Derecho como social y democrático y la elevación al rango de derechos fundamentales de los llamados derechos sociales y

económicos no sólo aparece el problema de su positivización jurídica, lo que ha dado lugar a un prolongado debate no exento de mediaciones ideológicas (7), sino que se establecen los principales puntos por los que tiene que discurrir la reforma social del capitalismo, llévela a cabo el partido político del color que sea. @Quiere esto decir que el Estado social es una construcción metapartidista?, @significa que su conformación es indiferente al partido político que haya estado en el gobierno?.

La respuesta a estas preguntas no es inmediata y depende del punto de referencia que se adopte en la argumentación. Si se considera la realidad empírica o histórica de un conjunto de regulaciones e instituciones que tienen como objetivo encaminar en determinada dirección las relaciones laborales y producir una serie de bienes y servicios al margen de los principios que rigen el mercado, esta realidad empírica denominada ES no es independiente de la ideología de los partidos en el poder. Esta afirmación, sin embargo, no es inmediata, ni una trivialidad, pues la discusión sobre el particular es muy extensa (cf. Schmidt, 1.982; y el cap.3 de este trabajo), incluso la teoría marxista del EB (Offe, 1.972; Offe, 1.975; Offe, 1.984) sostiene la irrelevancia sustancial de la ideología política de los partidos en el poder en la determinación de la política social. Existe, sin embargo, un sustrato fundamental común a la diversidad empírica de Estados sociales que permite identificar una determinada forma de reforma social y de limitación del principio del mercado, por tanto, independiente del partido político que ha materializado la idea de ES.

Antes de proceder a la caracterización de lo que se denomina Estado social de bienestar es preciso discutir el

significado del término EB.

El término "Estado de bienestar" ha sido forjado y popularizado por la literatura inglesa (Welfare State), que por otra parte, desconoce prácticamente la existencia del concepto de "Estado social". Los orígenes de este término no están excesivamente claros, pero la creciente preocupación del Estado por el bienestar de sus ciudadanos en el contexto de las dificultades generadas por la crisis económica de los años 30 desde una óptica radicalmente diferente a la todavía vigente legislación victoriana sobre la pobreza (8) parece reclamar un término nuevo (cf. Bruce, 1.979:31). La literatura parece estar de acuerdo en que la primera aparición en letra impresa del término en 1.941 está relacionada con la contraposición hecha por el Arzobispo W. Temple entre el Estado fascista totalitario (Power State) y el Welfare State (íbidem; Sleeman, 1.973: 1); contraposición, por cierto, no excesivamente acertada, pues la literatura posterior establecerá como tipo ideal contrapuesto al Estado de bienestar, el Estado liberal (9). A pesar del poco éxito que tuvo en un principio esta denominación de los nuevos compromisos de los Estados democráticos, pues incluso el propio Beveridge prefería el calificativo de Social Service State (Bruce, 1.979: 31), el término se popularizó tras la Segunda Guerra Mundial con el acceso al poder del partido laborista y el subsiguiente establecimiento de un amplio programa de reformas sociales y económicas que desembocarían en lo que hoy se conoce como Estado de bienestar.

La literatura anglosajona ha tendido a identificar el EB con el sistema de bienestar público de los países capitalistas avanzados, prescindiendo de otros rasgos como la existencia de una democracia política o la regulación del

mercado de trabajo con arreglo al reconocimiento de los derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva, a la huelga, etc., si bien es cierto que la mayoría de las veces lo ha dado por presupuesto (10). La ciencia social alemana, sin embargo, ha mostrado una ambigüedad mucho mayor en la utilización que ha hecho del término ES. Así, mientras unas veces se identifica el término con la política social y el sistema de bienestar presentándose como sinónimo de Estado de bienestar (así, por ejemplo, Alber, 1.980: 314; Zapf, 1.984: 11 y s.), otras veces, y particularmente en la discusión jurídica, "la denominación y el concepto de Estado social incluyen no sólo los aspectos del bienestar, aunque éstos sean uno de sus componentes capitales, sino también los problemas generales del sistema estatal de nuestro tiempo" (García Pelayo, 1.977: 14). En este sentido, el concepto de Estado social es mucho más amplio que el de EB y recoge además del sistema de bienestar otros aspectos como son la existencia de un sistema político democrático, un Estado de Derecho y una regulación del mercado de trabajo proteccionista del trabajador pero donde se reconoce a sus actores la libertad de negociación del salario y de defensa de sus intereses. Los conceptos de EB y ES tal como han sido forjados por la ciencia social anglosajona y alemana son, por tanto, sólo parcialmente sinónimos, dependiendo del carácter restrictivo que se dé al concepto de Estado social.

Esta discusión no carece, sin embargo, de importancia, particularmente para el caso español, puesto que lo que se trata de determinar es cuáles son los rasgos característicos de un EB o de un ES para poder responder a la pregunta de si el Estado franquista era un EB o si, por el contrario, sólo cabe hablar de EB a partir de la democratización de la vida política y económica española.

2. VALORES Y FINES DEL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR

En lugar de optar por la utilización del término ES o EB, en lo que sigue de este trabajo se hará referencia a la realidad del Estado que se quiere analizar como "Estado social de bienestar" (ESB). La opción por esta denominación no responde sino a la voluntad de integrar el conjunto de circunstancias políticas y económicas inherentes al concepto de ES, de un lado, y EB, de otro. Comoquiera que los dos términos no son estrictamente sinónimos, como ya se ha indicado en el anterior epígrafe de este mismo capítulo, se hacía necesaria la opción ya por uno de los dos términos, ya por la creación de uno nuevo. Como ninguna de las dos alternativas era satisfactoria, se optó por integrar ambos términos en uno solo. En este sentido el calificativo "social" recoge lo que la tradición científico-social alemana ha asociado a este término cuando se utilizaba como adjetivación del Estado, esto es, lo social del Estado radica en su compromiso con la reforma social tanto en el sentido de una redistribución de los medios de vida distribuidos por la sociedad civil, como en el sentido de una distribución del poder que haga justicia con la pluralidad de intereses de la sociedad civil (democracia política y democracia en el mercado de trabajo), y ello a título de derecho subjetivo (cf., por ejemplo, Heller, 1.929). Por otra parte, el calificativo de "bienestar" recoge lo que la tradición anglosajona ha asociado con este calificativo en su adjetivación del Estado, esto es, que el Estado se preocupa

directamente del bienestar material de sus ciudadanos mediante la garantía de satisfacción social de determinadas necesidades básicas (educación, salud, vivienda, garantía de rentas), esto es, también con una redistribución por el Estado de los medios de vida distribuidos por el mercado, y ello como respuesta a unos derechos subjetivos calificados como sociales (Marshall, 1.963; Robson, 1.976; Titmus, 1.963)

Uno de los aspectos centrales del ESB es, por tanto, la corrección del principio de mercado como regulador de las condiciones existenciales de los individuos y de la sociedad. El ESB comporta así la garantía de la producción y distribución de bienes (principalmente sanidad y educación y en menor medida vivienda) y servicios (de aseguramiento y de reinserción social -servicios sociales-) al margen del principio de mercado ("cambio equivalente") y con objeto de garantizar la satisfacción de determinadas necesidades individuales social e individualmente relevantes. Según la ideología del "cambio equivalente", el salario constituía la remuneración adecuada y justa por el trabajo realizado al tiempo que proporcionaba los medios de vida suficientes para llevar una vida digna de acuerdo con las capacidades y aptitudes de cada uno. Dentro de este marco no había lugar, en principio, para que el Estado se preocupara del bienestar de sus ciudadanos; únicamente para aquellos que se veían incapacitados totalmente para el trabajo y que carecían de medios, el Estado mantenía a título graciable (como caridad pública) un sistema de beneficencia, del que el ejemplo más ilustrativo lo constituyen las Leyes de pobres británicas de 1.834 (11). En este sentido, lo que el desarrollo del ESB representa, ya incluso desde su prehistoria como Estado liberal comprometido con la producción de determinados mínimos de prestaciones de bienestar social (los primeros

seguros sociales, alfabetización pública, salud pública), es el reconocimiento implícito o explícito del fracaso del principio de mercado ("fallos del mercado") para satisfacer adecuadamente un conjunto de necesidades socialmente (mano de obra, y por extensión población, cualificada y sana, paz social) e individualmente relevantes (garantía de un nivel mínimo de subsistencia, promoción social a través de la educación, salud). Supone, por tanto, el reconocimiento del fracaso de la legitimidad del principio del "cambio equivalente" (cf., por ejemplo, Habermas, 1.968: 76 y s) sobre el que gravitaba toda la teoría liberal del Estado, de la economía y de la sociedad (12); fracaso, sin embargo, que solamente es parcial, pues lo que el ESB hará será corregir en sentido "social" la "economía de mercado": el capitalismo liberal deviene entonces "economía social de mercado"

Los fines que se asignarán al ESB con el transcurso del tiempo así como los valores en los que éstos se inspirarán se irán perfilando a lo largo del desarrollo del capitalismo durante el pasado siglo, y ello al hilo de la dialéctica de la reforma y la revolución social, si bien no todas las reformas sociales son, evidentemente, ESB. No es este, sin embargo, lugar para discutir las teorías sobre la aparición del ESB y sobre las causas que lo determinaron (13), habiéndose de encaminar la discusión hacia los valores y fines propios del ESB.

Uno de los fines más importantes del ESB está constituido por el compromiso del Estado de garantizar unos ingresos mínimos. La idea de que el Estado estaba llamado a aliviar la pobreza es una idea tan antigua como la del propio Estado (14), pero la forma y condiciones en que se ha hecho varía sustancialmente de un período histórico a otro; más aún

el hecho de que el Estado se comprometa a garantizar un mínimo nivel de existencia a toda la población nacional es algo que no aparece hasta tanto no surge el Estado como ESB y, de hecho, como ESB plenamente desarrollado (esto es, seguridad social universal y asistencia social universal -solamente supeditada a prueba de necesidad-). Esta idea de garantía universal de recursos mínimos se ha ido instrumentalizando lentamente a través del tiempo, comenzando por los trabajadores de la industria y los indigentes y ampliándose sucesivamente hacia otros colectivos de trabajadores (es lo que se denomina "universalización"), y ha encontrado su plasmación en distintos tipos de instituciones y de fines.

Un primer conjunto de fines en este sentido están ligados al establecimiento y desarrollo de los seguros sociales, cuyo común denominador es asegurar de forma obligatoria y con cargo en parte a los beneficiarios y en parte a terceros (empleadores y Estado) contra los principales riesgos de pérdida involuntaria de las rentas del trabajo obtenidas por las familias (vejez, invalidez, viudedad, orfandad, enfermedad y desempleo). Se trata de garantizar, por tanto, un nivel de recursos que puede ser mínimo (modelo de Beveridge) o proporcional (modelo de Bismark) a los años y cuotas pagados por los beneficiarios, y ello fuera del principio de mercado (inexistencia de libertad para asegurarse, no existencia de equivalencia entre lo que los beneficiarios pagan y reciben, monopolio estatal, ausencia del principio de lucro, entre otros aspectos). No obstante, la evolución posterior del modelo beveridgiano de aseguramiento social establecido en Gran Bretaña tras la Segunda Guerra Mundial fue en dirección de un sistema más o menos proporcional de aseguramiento (15). Esto es, que el

desarrollo de la seguridad social en el ESB se ha encaminado hacia un modelo de garantía de rentas del trabajo tendente a mantener el status social de los socialmente asegurados (cf. cap. 2).

El Estado como ESB asume entonces ya la gestión directa, ya indirecta del conjunto de seguros sociales, su regulación y desarrollo -entre otras la determinación de las cuotas y de las prestaciones-, una parte de la financiación de los mismos y la garantía última de la solvencia económica de los mismos. Ahora bien, ¿las características del aseguramiento social son iguales en un ESB que en otros Estados que no cabe calificar de tales?. La característica distintiva del aseguramiento social en el ESB frente a la existencia de seguros sociales en otras concepciones del Estado que no cabe calificar como de ESB (piénsese, por ejemplo, en los inicios de los seguros sociales) radica en su articulación a través de dos de los valores fundamentales del ESB, a saber, universalidad y lo que cabría denominar "mayor igualdad social" tout court. Efectivamente, uno de los rasgos distintivos básicos de la seguridad social a este respecto es que su configuración descansa sobre la idea de que toda la población trabajadora, ya sean trabajadores en el sentido obrero, ya sean trabajadores de cuello blanco o independientes, esto es, por cuenta ajena o por cuenta propia, tenga el derecho y la obligación de asegurarse socialmente. Esto es, que la seguridad social proteja obligatoriamente a toda la población trabajadora contra los riesgos de pérdida de rentas del trabajo y no sólo a determinados colectivos de trabajadores. Por otra parte, el otro rasgo distintivo básico del aseguramiento social en los ESB es la organización de la protección social, si bien sobre la base de principios aseguradores (véase cap. 2), pero

corregidos por variadas medidas que responden al compromiso del ESB con lo que se ha referido como "mayor igualdad social", fundamentalmente con una protección mayor para los grupos económica y socialmente más débiles. Así pueden citarse, por ejemplo y entre otros, la existencia de una pensión mínima mayormente determinada en función de la existencia o no de cónyuge a cargo (si bien no es, como tal, requisito imprescindible, pues puede ser sustituida por prestaciones asistenciales bajo prueba de necesidad); el derecho a revalorizaciones periódicas, léase anuales, de las pensiones que en los años de auge económico eran incluso superiores a la inflación con el objetivo expreso de hacer partícipe a estos colectivos de la prosperidad económica; y la existencia de una compensación por cargas familiares, fundamentalmente por hijos a cargo, generalmente bajo la forma de prestaciones en dinero ya sean financiadas y gestionadas por la seguridad social (en cuyo caso es requisito estar afiliado), ya directamente por el Estado.

Una segunda vía para alcanzar la garantía de un mínimo existencial para toda la población procede del establecimiento de un salario mínimo aplicable, en principio, a todo trabajo a tiempo completo (universalidad), si bien existen excepciones para determinados tipos de contratos de carácter "especial" (fundamentalmente contratos de formación o en prácticas). El establecimiento de este salario mínimo puede provenir ya del Estado (España, por ejemplo), ya de la propia negociación colectiva (Alemania federal, por ejemplo).

Pero dado que este conjunto de instituciones no garantiza siempre un mínimo de ingresos para mantener la subsistencia física de todos los ciudadanos era preciso que se mantuviera, si se quería lograr dicho fin, un sistema de

lucha contra la pobreza paralelo para aquellos casos que la seguridad social no podía cubrir o en los que la venta de la fuerza de trabajo o no era posible, o no comportaba un nivel de ingresos suficiente (suficiencia establecida en razón de un límite fijado legalmente y en función de determinadas variables personales). Se trata en definitiva de la necesidad de un sistema "asistencial" (no "benéfico") que estuviera en consonancia con los valores del ESB, concretamente con la idea de que las causas de la pobreza no son solamente individuales sino que existe una corresponsabilidad social en el fenómeno de la pobreza, con el reconocimiento del derecho a un nivel mínimo de vida, lo que se traduce en un derecho positivo a una prestación cuando se cumplen los requisitos establecidos para la misma (que solamente pueden ser de prueba de necesidad en un sistema asistencial de un ESB (17)) y más genericamente con la voluntad de integración social de los grupos marginales que caracteriza el mundo de valores propio del ESB (18). Se trata, por tanto, de una concepción radicalmente opuesta a la de beneficencia que caracterizó y caracteriza a otros Estados que no cabe calificar propiamente de ESB. El sistema asistencial cerraría, por tanto, el círculo de instituciones del ESB diseñadas para garantizar a toda la población, al menos, un nivel mínimo de recursos para la subsistencia. Los principios que rigen la distribución de las prestaciones sociales destinadas a garantizar dicho mínimo de recursos se discutirán en el próximo capítulo.

Un cuarto conjunto de fines relacionados con el fin del ESB de garantizar un mínimo de renta y en definitiva el bienestar de los ciudadanos radica en la concepción del Estado como gestor de la economía en su conjunto con el objetivo expreso de garantizar la estabilidad económica y el propio crecimiento de la economía. Esta concepción del

Estado, manifiestamente opuesta al mundo de valores propios del Estado liberal, se basa en dos supuestos fundamentales: por una parte, en el convencimiento de que el libre juego de las fuerzas del mercado no consigue ni una salida de la crisis económica, ni un crecimiento económico equilibrado y sostenido y, por otra parte, en la creencia en la capacidad del Estado de gestionar de forma eficaz (léase armónica y sostenida) el desarrollo de la economía (capitalista, claro está) y la salida de las fases descendentes de los ciclos (19). Se trata, en definitiva, de lo que la literatura ha dado en llamar el keynesianismo. No obstante, es preciso no confundir ESB con keynesianismo, aunque históricamente sí haya coincidido el desarrollo de una política económica activamente intervencionista con la materialización efectiva y consecuente de los valores y fines del ESB (que no la aparición y parcial desarrollo de algunas de sus principales instituciones, particularmente pero no exclusivamente de la seguridad social). El keynesianismo, o si se prefiere, la creencia en la efectividad de los postulados keynesianos fundamentada en los elevados y sostenidos niveles de crecimiento económico que registraron las economías industrialmente avanzadas de Occidente en el período de la posguerra y hasta la crisis de 1.973, tiene una importancia fundamental en la materialización de los valores y fines propios del ESB y, en definitiva, en el desarrollo de toda la legislación social sobre el mundo laboral y en el desarrollo del volumen del sector público en general y del sector público de bienestar en particular. Este papel, sin embargo, no está exento de ambigüedad.

Se ha señalado con frecuencia que el keynesianismo era el fundamento económico del ESB, se ha hablado de "Estado de bienestar keynesiano" (Offe, 1.982) y que con la crisis

económica que se inicia en 1.973 y la consecuente crisis de los planteamientos keynesianos (dado el fracaso de las propuestas keynesianas) estaban sentadas las bases de la crisis del ESB (entre otros, Skidelsky, 1.982; Mishra, 1.984; Offe, 1.984; García Cotarelo, 1.986; y también Donati, 1.984). La afirmación de Skidelsky a este respecto es muy ilustrativa, Keynes "aparentemente había legado a los políticos el equivalente económico de la piedra filosofal: la habilidad de convertir depresiones en prosperidad y crear de esta forma abundancia general y permanente por primera vez en la historia" (1.982: 19). La garantía de crecimiento o la creencia en que éste podía ser sostenido mayormente gracias la gestión de la demanda (política económica de demanda) fue indudablemente un factor determinante en el desarrollo de la materialización de los valores propios del ESB y ello fundamentalmente a través de tres vías.

Por un lado, el crecimiento económico sostenido reducía el problema del desempleo al máximo, lo que significaba que el número de los que dependen del ESB iban a ser relativamente pocos.

Por otra parte, el crecimiento económico proporcionaba mayores posibilidades de empleo, lo que significaba mayores ingresos o bienestar tanto para la población (mayores niveles de salarios, posibilidad de realizar horas extraordinarias, ampliación de la integración de la mujer al mundo laboral) como para el ESB (mayores ingresos en concepto de cotizaciones sociales y de impuestos, particularmente de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de la renta de la empresas). En efecto, al ser el ESB un Estado fiscal, esto es, al proceder los recursos que el ESB moviliza de la capacidad de exacción fiscal o cuasifiscal

(cotizaciones sociales) y no de la venta (capitalista (20)) de sus prestaciones y al operar la seguridad sobre la base del principio de reparto (frente al de acumulación; cf. cap. 2), su dependencia existencial de la prosperidad económica es manifiesta. De hecho, el equilibrio financiero del ESB y, por tanto, la prosperidad económica medida no sólo en tasas de crecimiento del PIB sino también, y ante todo, en términos de empleo generalizado de la población activa es, en significativa medida, precondition de la materialización de los valores y fines del ESB y de su propio desarrollo.

Por último, y esta es la mayor legitimidad económica del ESB, tanto la garantía universal de la renta del trabajo (mínima y, sobre todo, proporcional) como el fomento de los demás gastos públicos (entre los que se incluyen los gastos en educación, sanidad y vivienda) servía ya para mantener, ya para potenciar la demanda global de la economía y con ello, se afirmaba, el crecimiento económico. El gasto público en general y el desarrollo del ESB en particular se convertía con la interpretación keynesiana del funcionamiento de la economía en uno de los instrumentos más importantes, aunque no único, de la gestión pública de la economía. Su papel como garante de la demanda global al mantener el poder adquisitivo de los consumidores y su desarrollo como potenciación de la demanda global lo convertía en una pieza fundamental para el equilibrio de la economía capitalista. Gracias a la interpretación keynesiana, la reforma social que representa el ESB no sólo no era contraria a las necesidades de funcionamiento de la economía capitalista, sino que, por el contrario, se convertía en una pieza central, en funcional, para el equilibrio y desarrollo económico.

Ahora bien, que el keynesianismo haya legitimado

económicamente la reforma social que representa el ESB evidenciando su funcionalidad para el sistema económico no significa que el keynesianismo sea por sí mismo ya ESB o que el keynesianismo comporte el ESB. Por una parte, algunas de las instituciones más significativas del ESB son anteriores al keynesianismo, particularmente los seguros sociales, habiendo alcanzado incluso un relativamente elevado grado de desarrollo antes de que dicha teoría económica se convirtiera en rectora de la política económica de los gobiernos (21). Por otra parte, la incidencia en la importancia del gasto público global para la política pública de estabilización económica que hace la teoría keynesiana no comporta necesariamente el reconocimiento y fomento de los valores y fines del ESB. El clásico ejemplo de los picadores de una zanja pagados por el Estado es ilustrativo al respecto. De hecho, el nivel mínimo de ingresos que defendía el modelo de aseguramiento social de Beveridge y que Keynes apoyaba no era sino un ESB a un nivel mínimo, que la evolución posterior del ESB británico de hecho abandonaría y que ha dado pie a George y Wilding en su análisis de las distintas posturas frente al sistema de "bienestar social" a clasificarlos como "colectivistas reluctantes" (1.976: 42).

El keynesianismo, por tanto, ha sido una teoría y una práctica política que ha dotado al reformismo social de bienestar de una legitimidad económica que ha posibilitado el desarrollo del ESB sin oposición ideológico-económica generalizada, antes bien al contrario, e incluso que partidos políticos de carácter conservador o liberal-conservador pudieran materializar los valores y fines propios del reformismo social de bienestar propio del ESB. El hecho de que esta materialización no quebrantara los fundamentos del

crecimiento económico y que el keynesianismo se demostrara eficaz como política económica, al menos hasta mediada la pasada década, vinieron a posibilitar económicamente la continuación de dicha materialización. No obstante, ello no significa que keynesianismo y ESB sean dos aspectos inseparables y necesarios de un mismo concepto de Estado, sino una coincidencia histórica en determinados países occidentales.

Si bien la garantía de mantenimiento de un mínimo de recursos (proporcional o no a las rentas a las que viene a sustituir) es uno de los fines más importantes y a los que más recursos destina el ESB, no por ello es el único. Un segundo grupo de fines del ESB está constituido por la garantía de satisfacción de determinadas necesidades básicas de los individuos consideradas socialmente como relevantes o preferentes, esto es, que han de ser satisfechas en determinadas cantidades independientemente y al margen del principio del mercado y comoquiera que el vaciamiento del carácter social se produce en las sociedades industriales avanzadas de Occidente en el Estado, esto significa que han de ser satisfechas (o garantizada la satisfacción) por el Estado. Estas necesidades consideradas socialmente relevantes y que el Estado está llamado a garantizar su satisfacción cubren fundamentalmente los siguientes ámbitos: sanidad y educación y en mucha menor medida vivienda. La preocupación del Estado por garantizar la satisfacción de estas necesidades no es, sin embargo, privativa del ESB, surge entonces la cuestión de ¿cuál es la diferencia sustantiva entre la satisfacción social de estas necesidades en el ESB y en otros Estados que no cabe calificar de tales?.

Que el Estado se preocupe de garantizar unos

determinados niveles de educación y de sanidad no es algo que caracterice únicamente a los ESB. De hecho el mantenimiento de una mano de obra cualificada y escolarizada al tiempo que sana es una precondition para el desarrollo de la industrialización y como tal fue reconocido ya por el propio liberalismo (cf. para Gran Bretaña, p. e., Thane, 1.982), ya por otros Estados que no son ESB. Por otra parte, la existencia de una población alfabetizada y relativamente sana ha sido vista también como precondition de la paz social de unas sociedades cada vez más urbanizadas, al tiempo que la lengua y la cultura común transmitida a través de la escuela (socialización) contribuye a reforzar el sentimiento de unidad nacional y los propios valores sociales, entre ellos la aceptación de la sociedad establecida. Los procesos de industrialización y urbanización son los que plantean pues la necesidad de que existan determinados niveles de salud y educación en la unidad nacional. Ahora bien, la forma y extensión la satisfacción social de estas necesidades en el ESB no depende solamente del grado de industrialización y urbanización mayores de estas sociedades. Existe una diferencia sustantiva entre la satisfacción social de estas necesidades en los ESB y en los Estados que no lo son y está en relación con los valores propios del ESB.

Los ESB desarrollados se caracterizan, por un lado, por la extensión de la satisfacción social de estas necesidades, hasta el punto que además de ordenar y planificar de forma global el sector de producción de estos bienes y servicios, el gasto público representa la inmensa mayoría del gasto destinado a la satisfacción social de estas necesidades. Así la importancia del sector sanitario público en el conjunto del sector en 1.982 era, por ejemplo, del 94 por ciento en Bélgica, del 92 por ciento en Suecia, del 80 por ciento en

Alemania, frente al 42 por ciento en EE. UU. (cf. de Miguel, 1.986: 43; OCDE, 1.985) o la proporción de gasto público en educación sobre el total de gasto público y privado en educación estaba en 1.981 por encima del 90 por ciento en, por ejemplo, Gran Bretaña, Francia e Italia (cf. cap. 5 p.). De esta forma, aunque el sector privado intervenga en la satisfacción social de estas necesidades, mayormente (pero no exclusivamente) a través de la financiación pública de sus servicios prestados a los beneficiarios de los derechos subjetivos reconocidos por el ESB, es en definitiva el ESB el que garantiza la producción y distribución de estos bienes y servicios por criterios distintos a los del mercado, aunque las relaciones entre el sector privado y el público en la producción de estos bienes comporte un intercambio mercantil.

Por otra parte, existe un derecho subjetivo a la satisfacción social de estas necesidades que se vincula con el mundo de valores del ESB de universalidad, igualdad de acceso a las prestaciones y de no discriminación (ni en el acceso a las prestaciones, ni en la calidad de las mismas) de los beneficiarios. Si bien estos valores no se han llevado sistemáticamente a la práctica, manteniendo desigualdades regionales, desigualdades entre el campo y la ciudad y entre clases sociales en la producción y distribución de estos bienes y servicios (cf., por citar un ejemplo, George y Wilding, 1.976: 106 y ss), no por ello han dejado de influir en la configuración de dicha producción y distribución por parte del ESB diferenciándolas así de la satisfacción social de estas necesidades en otros Estados que no son "sociales de bienestar", al menos en términos ideales y en la medida en que dichos valores han contribuido a configurar la forma concreta en que efectivamente se producen y distribuyen dichos bienes. Incluso la idea de proteger a los grupos más

débiles ha llevado en el campo de la educación, al margen de la gratuidad o cuasigratuidad de la misma, al desarrollo de un sistema de financiación especial que posibilite la subsistencia de los estudiantes, sistema que se articula tanto a través de becas como de créditos preferenciales que han beneficiado incluso (o mayormente) a la clase media (piénsese, por ejemplo, en el Bafög alemán -Bundesausbildungsfoerderungsgesetz-) (22). En la base de esta protección especial a la educación, que además de prestar el servicio de forma gratuita o cuasigratuita prevé la carencia de recursos potenciales que la educación comporta para el individuo, está también la idea del ESB de fomentar una "mayor igualdad social" y ello en razón de la importancia atribuida a la educación para promover la movilidad social.

La filosofía de protección de los grupos más débiles y la idea de que los medios legislación y dinero del ESB no son suficientes para resolver los problemas de "bienestar" de determinados colectivos sociales con especiales dificultades (marginados, ancianos, madres, mujeres) han hecho también que el desarrollo de la materialización de los valores del ESB se encamine hacia actividades de carácter selectivo. Se trata del desarrollo del sistema de servicios sociales, fundamentalmente a nivel de Administración local o regional, y que o bien pasan a sustituir las actividades de la sociedad civil en este campo (asociaciones benéficas, iglesias, patronatos, etc.), o bien vienen a cubrir las lagunas dejadas por ésta. La idea subyacente sería, por tanto, la extensión de la idea de una "mayor igualdad social" hacia ambitos de necesidades individuales de grupos específicos socialmente débiles. Esta protección bien puede ser de mejora directa del bienestar individual (así los servicios sociales relacionados

con la tercera edad) o de "reinserción social", esto es, de proporcionar medios a determinadas personas o colectivos para que salgan de su marginalidad, lo que en general significa integración en el mercado de trabajo o aceptación de otros valores sociales dominantes (atención a minusválidos, drogadictos, etc.)

La garantía de ingresos mínimos y de producción y distribución de determinados bienes y servicios de forma universal y calidad adecuada como derecho social y no como beneficencia refleja el núcleo central de fines de lo que suele entenderse como Estado de bienestar o como Estado social. Los dos valores más importantes que presiden el conjunto de estas prestaciones son, como ya se ha indicado, el de universalidad, aunque ello no excluye medidas de carácter selectivo destinadas a los grupos socialmente más débiles, y un compromiso por parte del Estado con lo que se ha denominado una "mayor igualdad social". Si la idea de universalidad de las prestaciones del ESB no presenta excesivos problemas de interpretación y en gran medida puede considerarse que se ha logrado en los ESB desarrollados, no puede afirmarse lo mismo respecto de la "mayor igualdad social".

El concepto de igualdad al tiempo que es uno de los valores centrales del ESB, habiendo incluso quien en un exceso de énfasis lo califica como "el verdadero símbolo legitimatorio del Estado de bienestar" (García Cotarelo, 1986: 73), es también uno de los más ambiguos e inconcretos y que más polémica suscita. En primer lugar existen distintos conceptos de igualdad; así se distingue entre "igualdad ante la ley", "igualdad de oportunidades" e "igualdad de resultados", de forma que la adopción de una interpretación u

otra tiene consecuencias muy diversas. Por otra parte, la especificación de lo que constituye cada uno de los tipos de igualdad es ante todo un terreno para las ideologías político-sociales. No obstante, el compromiso del ESB con la reducción de las desigualdades, más concretamente con ciertas manifestaciones de la desigualdad, es mucho más que mera retórica, pero también bastante menos que una realidad.

La materialización del compromiso del ESB con una "mayor igualdad social" se produce por distintas vías. En principio la vía más clara para perseguir este fin ha sido a través de la financiación de los gastos públicos, concretamente por la importancia relativa dada a cada una de las figuras impositivas (impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto sobre los beneficios de las empresas, impuesto sobre las herencias, impuesto sobre el patrimonio, etc.), por la progresividad del sistema impositivo y por la importancia relativa de las distintas fuentes de financiación del ESB (presupuestos generales del Estado, cotizaciones sociales a cargo de la empresa y a cargo del beneficiario). Esto es, que la vía en principio diseñada para reducir las desigualdades sociales corresponde a la configuración concreta de lo que suele denominarse Estado fiscal (definido en función de los ingresos del Estado), más que directamente a lo que suele entenderse por Estado de bienestar (definido mayormente en función del tipo de gastos públicos). No obstante, no se trata sino de la otra cara de la moneda del ESB que se ha discutido anteriormente, puesto que si el ESB produce y distribuye bienes y servicios al margen del principio de mercado, eso no significa que dicha producción y distribución no tenga que ser financiada de alguna forma. La forma en que dicha financiación ha tenido lugar ha sido variada según los países (cf. cap. 5), pero en cualquier caso el énfasis en los

impuestos directos sobre los indirectos y en la "progresividad" de los sistemas impositivos son dos características básicas que se han desarrollado paralelamente a la preocupación de los poderes públicos por el bienestar de los ciudadanos.

El compromiso del ESB en su sentido de productor y distribuidor de bienes y servicios con una "mayor igualdad social" es más ambiguo. El quebrantamiento del principio de mercado inherente a la propia idea del ESB representa ciertamente una alteración de los mecanismos de estratificación social propios del capitalismo, lo que en principio representa una "mayor igualdad social". La ambigüedad reside, sin embargo, en el hecho de que la garantía universal de renta se instrumentaliza mayormente a través del aseguramiento social y éste se basa mayormente en el objetivo de mantenimiento del nivel de vida o de proporcionalidad entre los pagos y las prestaciones (cf. cap 2). Por otra parte, y referido a los gastos en educación, las clases menos necesitadas de prestaciones sociales son quienes se benefician en mayor medida de la educación superior. A ello hay que añadir las diferencias territoriales-sociales en lo que a la producción y distribución de los denominados bienes preferenciales se refiere, y a la que se ha aludido anteriormente. Esto ha llevado a afirmar que el ESB lo que hace ante todo es una redistribución de la renta de tipo "horizontal" más que "vertical", esto es, "intraclase" más que "interclase" (entre otros, Gough, 1.982: 210; George y Wilding, 1.976: 117 y ss) e incluso que la voluntad universalizante del ESB no es sino la estrategia socialdemocrática para "obviar la ortiga de la redistribución de la renta" (Le Grand en Mishra, 1.984: 142).

No por ello, sin embargo, hay que dejar de olvidar la existencia de determinados mecanismos que si bien desde el punto de vista de la "igualdad de resultados" dejan ciertamente mucho que desear; desde el punto de vista histórico-comparativo, incluso comparativo entre países y sobre todo ante el auge del neoliberalismo son relevantes. Se trata tanto de la no aplicación de la discriminación por razón de precio, esto es, por carencia relativa de recursos en la satisfacción de las necesidades de educación y sanidad, como de la eficacia de la lucha contra la pobreza. Referido a este último punto, la pobreza sigue siendo un fenómeno permanente incluso en las sociedades industrialmente más avanzadas y que gozan de un ESB desarrollado que redistribuye "socialmente" casi un tercio de la riqueza generada. Ello ha sido utilizado con frecuencia como un indicador del "fracaso" del ESB (23), pero lo cierto es que a nivel comparativo no es lo mismo que, utilizando el mismo indicador, Holanda tuviera en 1.979 un 4,8 por ciento de las familias bajo el umbral de la pobreza o Bélgica un 6,6 por ciento en 1.976 que las cifras que presenta España para 1.984 del 23 por ciento (de la que, no obstante, solamente la mitad se encuentra en condiciones severas), cifra que es igual para Irlanda en 1.973 (Navarro, 1.984: 48). Como tampoco es irrelevante una legislación que establezca como único requisito para reconocer prestaciones asistenciales la prueba de necesidad y la predisposición a o la imposibilidad de ejercer un trabajo, como es el caso por ejemplo de la legislación alemana, que una legislación como la española que además de una prueba de necesidad severa establece como requisito adicional la imposibilidad absoluta total para ejercer todo tipo de trabajo o ser mayor de 69 años.

No se trata en este contexto de discutir de forma

extensa el carácter redistributivo del ESB, sino simplemente aludir al compromiso del ESB con "una mayor igualdad social", compromiso que sin embargo está lleno de ambigüedad como se acaba de ver. Se pasará, por tanto, a destacar por último el resto de los valores más relevantes sobre los que descansa la idea del ESB y que cabe resumir en el individualismo y el principio meritocrático, de un lado, y los valores democrático-representativos, de otro.

Efectivamente, a pesar de que el ESB representa una "corrección social" del principio de mercado, el individualismo y la meritocracia, verdaderos pilares del principio de mercado, siguen determinando en gran medida la configuración concreta de la idea del ESB. La vigencia de estos valores está claramente presente en la característica "restitutiva" o "curativa" que caracteriza al ESB con respecto al mercado: es el ESB el que corrige el principio del mercado, cubre las lagunas o los fallos del mercado, pero no a la inversa. Este carácter complementario o restitutivo reconoce, por tanto, la primacía del mercado en la organización de la vida económica y social y comoquiera que los valores sobre los que descansa el mercado son individualistas y meritocráticos, la idea del bienestar social está supeditada a la primacía de los anteriores. El resultado de esto es que "'la realidad objetiva del Estado de bienestar carece de significado subjetivo' para muchos o la mayoría de los beneficiarios" (George y Wilding, 1.976: 124), lo que contribuiría a explicar en parte el apoyo electoral mayoritario recibido por partidos políticos claramente contrarios al desarrollo de la idea y del sistema de bienestar social o el resurgimiento en amplias capas de la sociedad de estos valores. Otra muestra clara de la influencia del individualismo y del principio meritocrático

puede encontrarse en una de las principales instituciones del ESB, el principio de aseguramiento social, al concebirse éste como un contrato de aseguramiento individual, o más bien familiar, donde las prestaciones están en función de las cotizaciones. Por último, aunque no en último lugar, puede constatarse también la influencia de estos valores en las prestaciones del ESB en el carácter de "ayuda para la autoayuda" que caracteriza a buena parte de los servicios sociales y que no es sino otra faceta del carácter "restitutivo" del ESB.

Individualismo y meritocracia siguen constituyendo así en la sociedad del ESB, que no "sociedad del bienestar", valores fundamentales que contribuyen a definir en gran medida las actitudes de los individuos de esas sociedades, lo que desde el punto de vista del paradigma socialdemocrático no respresenta sino el fracaso de la vía del ESB para lograr desarrollar en los "ciudadanos" una conciencia social (citizenship), una conciencia de interdependencia, de cooperación, de pertenencia a una comunidad, tal como lo esperaban los socialistas fabianos que establecieron las bases del Estado de bienestar británico (Crossland, Titmus, Tawney, entre otros (24)); en definitiva el fracaso de la vía del ESB para lograr una transformación en el mundo de los valores del capitalismo que diera pié al socialismo democrático.

Queda por último destacar la relevancia de los valores democrático-representativos para la idea del ESB, pero ello se hará bajo la forma de un nuevo epígrafe.

3 EL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR Y LOS VALORES DEMOCRATICOS

El desarrollo del ESB como corrección social del principio de mercado está en íntima relación tanto histórica como conceptualmente con la democratización de la vida política y de las relaciones en el mercado de trabajo. El ESB representa en este sentido el consenso social real y no postulado, por tanto políticamente evidenciado y periódicamente confirmado, con lo que se ha denominado el capitalismo de bienestar o también capitalismo tardío (Offe, 1.972: 8 - 25).

Desde la perspectiva histórica esto significa mayormente el reconocimiento a los desheredados, a los no propietarios, de la capacidad de determinar la política pública del gobierno y por tanto la capacidad de determinar el sentido social del Estado, en definitiva, la capacidad de liquidar el Estado liberal tal como lo exigía el movimiento obrero. En este sentido el desarrollo de las principales instituciones que forman en la actualidad el ESB, particularmente los seguros sociales, surgen como respuesta al potencial de peligro que representa la organización del movimiento obrero. Ello está claro en la justificación que Bismarck hace del establecimiento de los seguros sociales en Alemania como contrapartida a la ley antisocialista y como vía para ganarse el apoyo obrero para su política imperial, como también lo está en las motivaciones del gobierno liberal de Lloyd George para introducir los primeros seguros sociales en Gran

Bretaña, sentenciando con ello a muerte la ley de pobres de 1.834, como mecanismo para restar apoyo social al incipiente partido laborista (cf., entre otros Rimmlinger, 1.971; Hentschel, 1.983; Zoellner, 1.981; Thane, 1.982 y cap. 6). El desarrollo del mundo de valores del ESB y de las instituciones que los materializan, de un lado, y el desarrollo de los partidos socialdemocráticos y de los sindicatos así como la imposición del sufragio universal, de otro, son dos aspectos de una realidad histórica de lucha-conflicto por determinar la distribución de la renta y de la riqueza. El ESB como Estado democrático-representativo basado en el sufragio universal representa el consenso alcanzado por las fuerzas sociales en la mayoría de las economías occidentales europeas sobre la forma en que tiene lugar la distribución de la renta y de la riqueza.

En este consenso tan importante es el desarrollo del sistema de bienestar social, como el funcionamiento democrático, por un lado, del sistema político y, por otro, del mercado de trabajo. La especificidad del ESB en este sentido radica en haber ampliado e integrado los derechos políticos con lo que se ha dado en llamar los "derechos económicos y sociales", algo que la particular visión anglosajona ha calificado como "ciudadanía" (citizenship) (cf. Marshall, 1.963 y para una presentación crítica del mismo Mishra, 1.977: 20 - 32).

Conviene llamar la atención sobre la característica democrática en el ESB que afecta tanto al nivel de determinación y funcionamiento del sistema político sobre la base del sufragio universal, como al funcionamiento del mercado de trabajo. En este sentido la democratización del mercado de trabajo inherente al ESB no se refiere a la

libertad de la partes individualmente consideradas para determinar las condiciones del contrato de trabajo, tal como afirmaba la teoría económica liberal, sino al reconocimiento del derecho de asociación de las partes para la defensa de sus intereses (sindicatos y organizaciones patronales) y a la libertad de determinación de las condiciones de trabajo (convenio colectivo) dentro del marco legal de protección social del trabajador. Esto supone también, por una parte, reconocer la fuerza legal de los convenios (obligatoriedad legal de su aplicación) y por otra, el reconocimiento de un conjunto de derechos a los trabajadores para mejorar su situación de inferioridad de poder y cuya máxima expresión es el derecho de huelga y la "neutralidad del poder político" en los procesos de negociación colectiva (en el sentido de que el Estado no fija legalmente el nivel de salarios), "neutralidad", sin embargo, que puede verse suspendida por voluntad de las partes (como en los casos en los que se solicita la intermediación arbitral o en los acuerdos tripartitos entre empresarios, trabajadores y gobierno). A ello hay que añadir el reconocimiento real y legal de mecanismos de representación en el interior de las empresas, mecanismos que han ido en algunos casos más allá de la pura negociación interna de las condiciones laborales hasta plasmarse en la co-determinación y en la co-gestión, particularmente en el ámbito de las empresas públicas.

Lo que la plasmación de los valores democráticos en el ESB representa es, por tanto, una mejora de las asimetrías de poder político y económico del capitalismo liberal destinada a garantizar el consenso social en torno al capitalismo de bienestar.

4 CAPITALISMO Y ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR

El ESB descansa sobre la base de un sistema económico de carácter capitalista, esto es, que la renta que el ESB redistribuye al margen del principio del cambio equivalente y sobre la base de criterios "sociales" no ha sido generada por el propio ESB sino que procede de un ámbito (el sector económico) en el que la riqueza se genera sobre la base del principio de mercado (ESB como Estado fiscal y la economía de mercado). El carácter capitalista del ESB se manifiesta tanto en el mundo de valores que representa y que ya ha sido discutido, como en las limitaciones existentes a la alteración de los principios del mercado (supeditación a los imperativos del crecimiento económico) y en el ya discutido carácter económicamente dependiente del ESB (Estado fiscal). En este sentido, la existencia del ESB con respecto a la filosofía social del capitalismo en su concepción liberal representa lo que se ha dado en llamar "capitalismo de bienestar" o "capitalismo reformado" en sentido "social". Esta visión del ESB como capitalismo reformado, o como diría Offe como capitalismo del siglo XX, si bien resulta evidente y no es puesta actualmente en duda, no gozó sin embargo de gran predicamento en el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, pues una vez superada la guerra se trataba de establecer un nuevo orden social más justo que garantizara la paz social y superara el "liberalismo caduco" mediante el establecimiento de una "economía social de mercado" (visión cristianodemócrata) o las bases para el

"socialismo democrático" (visión socialdemócrata) (25). En la década de los sesenta, sin embargo, se produce lo que se ha dado en calificar como el redescubrimiento del capitalismo, lo que no significa sino que cada vez se incide con más frecuencia en la literatura científico-social en el carácter capitalista de la "economía social de mercado" y en las limitaciones capitalistas de la política social reformista y, en definitiva, de su supeditación a la política económica, esto es, a las necesidades del crecimiento económico. La crisis económica de los 70 vino a despejar todas las reticencias al respecto.

El ESB como capitalismo reformado en sentido social, esto es, como "economía social de mercado" es el resultado de un consenso social solamente alcanzado tras la segunda guerra mundial y en gran medida gracias al espectacular auge económico que conocieron los países industrializados durante más de dos décadas y que permitió centrar los conflictos en torno a la redistribución de la renta en términos de reparto del crecimiento y no de reparto de la riqueza acumulada (26). Los elementos fundamentales de este consenso, esto es, la mayoría de las instituciones que constituyen el ESB ya habían sido, sin embargo, introducidas sin éxito con anterioridad a la guerra, tal como lo demuestra la experiencia de la República de Weimar en Alemania (27). En este sentido la afirmación de que la segunda guerra mundial es la "madre" del Estado de bienestar (Cf., p. e., R.M. Titmuss, 1.958; D. Fraser, 1.984: 207 y ss; García Cotarelo, 1.986: 50 y s.) ha de tomarse con sumo cuidado, máxime cuando además se sostiene que si no se hubiese producido la conflagración mundial no se habría establecido el Estado de bienestar (Janowitz, 1.976: 40), pues en definitiva, incluso en Gran Bretaña (Thane, 1.982), los fundamentos y en parte las principales reformas

en sentido social del capitalismo (en el sentido encarnado por los valores del ESB) se habían introducido ya antes de la guerra. Los rasgos característicos básicos de este consenso social descansan en la aceptación generalizada del principio del reformismo social del capitalismo, siendo los términos principales de dicho consenso los siguientes. Por un lado, la aceptación por parte de las organizaciones sindicales de los principios básicos del capitalismo, esto es, del principio de la libre empresa y de la propiedad privada de los medios de producción, por una parte, y del principio de rentabilidad, esto es, que los aumentos salariales se negocian en relación con los aumentos en la productividad permitiendo así la acumulación de capital y de beneficios, de otra. Por otro lado, y como contrapartida a la renuncia a la eliminación del capitalismo, esto es, a la táctica revolucionaria, la gestión de la economía para lograr el pleno empleo y el desarrollo del ESB: reconocimiento de los derechos sindicales y políticos de los trabajadores, mejora de la distribución de la renta, protección social contra la enfermedad y los riesgos de pérdida de los ingresos derivados de la venta de la fuerza de trabajo (seguridad social). El ESB desarrollado es así el resultado histórico de una prolongada dialéctica social entre reforma y revolución que caracterizó la evolución de las sociedades industriales capitalistas.

Hay que destacar, sin embargo, que si bien el ESB es capitalismo del siglo XX, no puede volverse la afirmación a la inversa, esto es, que el capitalismo trae consigo en el siglo XX el ESB. Esto no es, en primer lugar, válido para Estados capitalistas industrialmente poco desarrollados, como la mayor parte de los países del denominado Tercer Mundo. En segundo lugar, esto tampoco es válido para los países capitalistas industrialmente avanzados que han vivido durante

un prolongado período de tiempo de la segunda mitad del siglo (la etapa de auge del ESB) con una dictadura política de derechas, como es el caso de España. Por último, tampoco es evidente que países capitalistas caracterizados por un bajo nivel de desarrollo de los gastos sociales de bienestar e industrialmente muy desarrollados (caso de EE. UU. y Japón, por ejemplo) puedan ponerse en un mismo plano conceptual con los ESB desarrollados de Europa Occidental. En este sentido el consenso social representado por el ESB tiene unas características geográficas, europeo-occidentales en concreto, muy claras que relativizan parcialmente la relación entre desarrollo de la industrialización y desarrollo del ESB.

NOTAS

(1) Cf., por ejemplo, R. García Cotarelo: Del Estado de bienestar al Estado de malestar, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1.986, donde aborda el análisis del Estado de bienestar desde los enfoques practicados desde las distintas disciplinas académicas. Para un análisis del Estado de bienestar desde las distintas posturas teóricas véase V. George y P. Wilding: Ideology and social welfare, Routledge & Kegan Paul, London 1.976 y R. Mishra: Society and social welfare, theoretical perspectives on welfare, Mcmillan, London 1.977.

(2) Para una discusión sobre el significado y alcance de la política social cf., por ejemplo, H. Lampert: Sozialpolitik, Springer Verlag, Berlin 1.980, pp. 3 - 7 y la bibliografía allí contenida.

(3) Esta caracterización se hace a imagen y semejanza de la que hacen Wilensky y Lebaux (primero en "Conceptions of social welfare" en S.N. Eisenstad: Comparative social problems, Nueva York, 1.964 y después en Industrial society and social welfare, The Free Press, 1.965) para el bienestar social y no viene a recoger sino el cambio de orientación dentro de la asignación social de funciones al Estado. En este sentido el calificativo "institucional" se refiere a que la visión del Estado como factor esencial en la regulación de la economía (producción y distribución) ha institucionalizado su actuación en todos los campos relevantes de la vida

económica.

(4) Al margen de la discusión sobre el origen del término, una historia de la política social alemana puede encontrarse, p.e., en V. Hentschel: Geschichte der deutschen Sozialpolitik, Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1.983; H. Lampert, 1.980: 121 - 180; Bruno Seidel: "Sozialpolitik, (I) Geschichte" en Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Fischer et al., 1.956, vol VIII, pp. 532 - 539; Hadwörterbuch der Sozialwissenschaften, voz Sozialpolitik, (III) Geschichte, Fischer et al., 1.977, vol XII, pp. 85 - 109; obras con una amplia referencia a la profusa bibliografía sobre el tema. Una historia comparativa con Gran Bretaña en lengua inglesa puede encontrarse en Mommsen, W.J. (ed): The emergence of the welfare state in Britain and Germany, 1.850-1.950, Groom Helm, London 1.981.

(5) El calificativo de "social" aplicado al reformismo del Estado plasmado en una política específica, la política social, se entiende como la respuesta desde el Estado a la "cuestión social" (Sozialefrage) entendida como "cuestión obrera" (Arbeiterfrage). Esto es, el problema social se vaciaba en los problemas que presentaban las demandas y la organización del proletariado y la política social estaba llamada a resolver dichos problemas. De ahí que las primeras medidas tomadas en el ámbito de la política social estén destinadas exclusivamente a los trabajadores de la industria, a los obreros, ampliándose solamente con el tiempo a los demás trabajadores dependientes. Con la universalización del ámbito personal de la política social deja de plantearse el reformismo social en términos de "cuestión obrera" para enfocarse como "cuestión social", esto es, no como un problema de un determinado grupo social, sino como un

problema social global. En este sentido se opera también un cambio en la denominación de la política pública, de la Sozialpolitik se pasa a la Gesellschaftspolitik (política de la sociedad).

(6) Sobre la discusión jurídica en torno al significado de la fórmula "Estado social y democrático de derecho" y concretamente sobre el significado del calificativo "social" véase, por ejemplo, E. Forsthoff (ed): *Rechstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1.968; M. Friedrich (ed): *Verfassung*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1.978; M. Tohidipur: *Der bürgerlicher Rechstaat*, Suhrkamp, Ffm 1.978; O. Alzaga: Comentarios a las leyes políticas, Revista de derecho público, UNED 1.983; F. Garrido Falla (ed): Comentarios a la constitución, Civitas, Madrid 1.980; E. Diaz:

(7) La Ley de pobres británica de 1.834 estaba basada en tres principios básicos. EL primero descansaba sobre el falaz supuesto de que toda persona podía encontrar un empleo por el que recibía un salario suficiente para poder alimentarse él y su familia y mantener un nivel de vida digno. Este supuesto hacía que la ayuda otorgada en el marco establecido por dicha ley, que descansaba sobre el supuesto básico anteriormente señalado, dividiera a los individuos que acudían a solicitar la ayuda en capaces e incapaces para trabajar (mayormente enfermos y viejos). Pero no todos eran admitidos en estos hospicios, únicamente quienes carecían absolutamente de medios de subsistencia y de otras fuentes de ayuda tenían posibilidades de acceso. Con arreglo al tercer principio, a los capacitados físicamente para el trabajo se les concedía la llamada "indoor relief", lo que no era sino un campo de

trabajo: el beneficiario de las ayudas a la pobreza estaba obligado a trabajar en estas casas de pobres a cambio de un salario que por ley debía de ser suficientemente bajo para que no superara el nivel de vida que proporcionaba el salario más bajo del mercado (cf., por ejemplo, Ogus, "Great Britain" en Koehler y Zacher (ed), *The Evolution of Social Insurance* 1.881-1.981, F. Pinter, Londres 1.982: 162 y s.; y la bibliografía de la nota 9). Estas circunstancias junto con el elevado grado de estigmatización social que ello comportaba hicieron que las barreras de entrada funcionaran de forma efectiva, aunque no por ello solventaran el problema de la pobreza que, de hecho, se agudizaba según fuera la coyuntura industrial.

(8) Sobre los orígenes de la política de bienestar británica cf. además del referido artículo de Ogus, Bruce, *The Coming of the Welfare State*, Batsford, Londres 1.979 (e.o. 1.961); Fraser, *The Evolution of the British Welfare State*, Mcmillan, Londres 1.984 (e.o. 1.973); Thane (ed), *The Origins of British Social Policy*, Croom Helm, 1.978; Mommsen (ed), *The Emergence of the Welfare State in Britain and in Germany 1.850-1.950*, Groom Helm, Londres 1.981; Thane, *The Foundations of the Welfare State*, Longman, Londres 1.982.

(9) Una definición del Estado de bienestar claramente ilustrativa al respecto Véase es la que da, por ejemplo, Wilensky al afirmar que "la esencia del Estado de bienestar es la prestación gubernamental de unos niveles mínimos de ingresos, alimentación, salud, vivienda y educación garantizados a todo ciudadano como un derecho político y no como caridad" (*The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of

California Press, 1.975, p.1).

(10) Véase la bibliografía de la nota anterior.

(11) Sobre la teoría liberal del Estado, la sociedad y la economía cf., entre otros muchos, Room, *The Sociology of Welfare*, Graham Room, Oxford 1.983 (e.o. 1.979), pp. 9 a 40, quien hace una interesante discusión en relación al papel de la política social. Sobre la recuperación por parte del neoliberalismo del principio del intercambio equivalente como mecanismo básico de regulación del orden social, político y económico por parte del neoliberalismo como solución a los problemas identificados como "expectativas crecientes", "Estado sobrecargado" y en definitiva la "ingobernabilidad de las democracias" cf., entre otros, Herder-Dorneich et al., *Neue Politische Oekonomie als Ordnungstheorie*, Mohr, Tübingen 1.980 y Herder-Dorneich, *Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle. Grundfragen der sozialen Steuerung*, Kolhammer, Stuttgart 1.982.

(12) Cf., por ejemplo, Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, Wiley and Sons, 1.971; Flora y Heidenheimer, *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick y Londres, 1.981. Para una discusión global sobre las distintas orientaciones teóricas resulta de particular interés Mishra, *Society and Social Policy. Theoretical Perspectives on Welfare*, Mcmillan, Londres 1.977 y la bibliografía allí incluida.

(13) Cf. por ejemplo la historia de la beneficencia en España en el clásico libro de Rumeu de Armas, *Historia de la previsión social en España*, Madrid 1.944.

(14) Cf., por ejemplo, A.I. Ogus, op. cit.

(15) La existencia de un derecho subjetivo a una prestación asistencial, que para Cabra de Luna (1.985: 7 y s.) constituye la clave de la diferencia entre beneficencia y asistencia social, no es sin embargo requisito suficiente desde el punto de vista del ESB. Ello es evidente si se analiza, por ejemplo, la legislación española sobre prestaciones asistenciales que por sus características está más próxima a una ley de pobre que a un sistema asistencial de un ESB (cf. infra pp.

(16) Sobre el problema de los conceptos de pobreza cf., por ejemplo, D. v. Brentano, "Die Perspektive als Problem von Armutskonzepten" en Becher (Hrsg.), Die Neue Soziale Frage, Westdeutscher V., Opladen 1.982

(17) La bibliografía sobre el keynesianismo es abundantísima. De hecho, la macroeconomía tiene su mayor impulso y máximo desarrollo a partir de los planteamientos de Keynes. Una aproximación sencilla a la teoría keynesiana puede encontrarse en la mayoría de los manuales de macroeconomía e incluso en los de introducción a la economía que tengan cierta antigüedad.

(18) Cabría considerar las prestaciones de la seguridad social como una venta al depender éstas de las cotizaciones pagadas. La ausencia de un afán de lucro así como la existencia de importantes correcciones en sentido "social" (sobreprotección de los económicamente más débiles) en la gestión del sistema hace, sin embargo, imposible equiparar las prestaciones sociales de la seguridad social como una

(14) Cf., por ejemplo, A.I. Ogus, op. cit.

(15) La existencia de un derecho subjetivo a una prestación asistencial, que para Cabra de Luna (1.985: 7 y s.) constituye la clave de la diferencia entre beneficencia y asistencia social, no es sin embargo requisito suficiente desde el punto de vista del ESB. Ello es evidente si se analiza, por ejemplo, la legislación española sobre prestaciones asistenciales que por sus características está más próxima a una ley de pobre que a un sistema asistencial de un ESB (cf. infra pp.

(16) Sobre el problema de los conceptos de pobreza cf., por ejemplo, D. v. Brentano, "Die Perspektive als Problem von Armutskonzepten" en Becher (Hrsg.), Die Neue Soziale Frage, Westdeutscher V., Opladen 1.982

(17) La bibliografía sobre el keynesianismo es abundantísima. De hecho, la macroeconomía tiene su mayor impulso y máximo desarrollo a partir de los planteamientos de Keynes. Una aproximación sencilla a la teoría keynesiana puede encontrarse en la mayoría de los manuales de macroeconomía e incluso en los de introducción a la economía que tengan cierta antigüedad.

(18) Cabría considerar las prestaciones de la seguridad social como una venta al depender éstas de las cotizaciones pagadas. La ausencia de un afán de lucro así como la existencia de importantes correcciones en sentido "social" (sobreprotección de los económicamente más débiles) en la gestión del sistema hace, sin embargo, imposible equiparar las prestaciones sociales de la seguridad social como una

venta comercial, capitalista de un servicio de aseguramiento.

(19) Un ejemplo de la evolución del grado de desarrollo de la protección social contra la pérdida involuntaria de las rentas derivadas del trabajo antes y después del triunfo del keynesianismo puede encontrarse en los cuadros que se reproducen en el anexo estadístico.

(20) Cf. nota núm. 7 del capítulo 6

(21) Este tema, el de la pobreza como fracaso del ESB, constituyó el lema electoral de los cristianodemócratas alemanes a principios de los 70. Para ello utilizaron la expresión "nueva cuestión social" que su presidente H. Geissler forjara y que dió lugar a una profusa discusión y literatura entre la que puede destacarse: Geissler, Die Neue Soziale Frage, Freiburg, 1.976; Dettling, Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie, Eichholz V., Bonn 1.976; Widmaier (Hrsg.), Zur Neuen Soziale Frage, Berlin 1.978; Becher (Hrsg.), Die Neue Soziale Frage, Westdeutscher V., Opladen 1.982

(22) La idea del desarrollo de una "conciencia social", del altruismo, a partir de un aspecto del Estado de bienestar frente a los valores capitalistas de la autoayuda y el autointerés puede encontrarse claramente reflejado en la obra de Titmus, The Gift Relationship, Harmondsworth, Penguin, 1.973

(23) Una imagen del clima ideológico reinante en Alemania en el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial puede encontrarse, por ejemplo, en Lampert,

Sozialpolitik, Springer V., Berlin 1.980; Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1.880-1.980, Suhrkamp, Frankfurt 1.983; Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat. Zur Theorie der Politischen Güter, Hamburgo 1.976.

(24) La importancia de este hecho ha sido puesta de relieve por Heclo (en Flora y Heidenheimer (eds), The Development of the Welfare State in Europe and America, Transaction Books, Londres 1.981, pp 395 y ss.) quien sostiene que la crisis del Estado de bienestar deriva del hecho de que el "crecimiento económico sostenido facilitó la expansión continua del gasto social, pero al mismo tiempo minó de forma gradual y no deliberada las propias premisas del Estado de bienestar". Este proceso tuvo lugar fundamentalmente a través de tres vías, a saber: 1) porque los riesgos se individualizaron en lugar de constituir una experiencia colectiva; 2) porque creó nuevas fuentes de conflicto entre los grupos de interés; y 3) porque el crecimiento económico sostenido tendió a que la expansión de la política social no presentara casi costes en términos políticos, lo que evidenció la ausencia de un verdadero consenso para redistribuir la riqueza.

(25) La obra clásica sobre el desarrollo de la política social en la época de Weimar es el libro de Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1.978. El desarrollo alcanzado por las principales instituciones que componen el Estado social de bienestar durante el turbulento período de Weimar puede encontrarse de forma más resumida en la bibliografía citada en la nota 5 y el grado de cobertura alcanzado puede evidenciarse en el cuadro del anexo estadístico.

CAPITULO 2

LA MATERIALIZACION FINANCIERA DEL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR

Los valores y fines recogidos bajo la idea de ESB están plasmados en el funcionamiento y objetivos de distinto tipo de instituciones y en actuaciones de los poderes públicos de diversa índole que persiguen la materialización de dichos fines y valores. El ESB se materializa y actualiza, adquiere entidad real, como se ha indicado en el anterior capítulo a través de dos vías, a saber: mediante la regulación de determinadas relaciones sociales, fundamentalmente las que se refieren al mundo del trabajo y a las relaciones políticas, y mediante la prestación de ciertos bienes, servicios y recursos a particulares en base a los valores, fines y principios sobre los que descansa la idea del ESB. Esta segunda vía de actualización del ESB es lo que aquí se denomina materialización financiera del ESB y representa, a diferencia de la regulación legal, una asignación de recursos para la prestación de los servicios y la concesión de bienes y de dinero. La regulación de las relaciones sociales podría tener también expresión en dinero, a través de lo que se conoce como coste de oportunidad, pero al igual que los beneficios no económicos (paz social, integración social, mayor igualdad, etc.) del ESB su cálculo es sumamente difícil e impreciso, si no imposible. Por materialización financiera se entenderá, por tanto, la expresión en dinero de lo que representa una determinada forma de entender la realización de los valores y fines del ESB, esto es, el volumen de recursos destinados por los distintos niveles del Estado a la garantía de satisfacción de las necesidades de educación, sanidad, en menor medida vivienda y a la garantía de rentas (seguridad social y prestaciones asistenciales).

La cuantificación de la materialización de los valores y fines del ESB es una tarea contable y estadística sumamente compleja. Las fuentes estadísticas disponibles tanto en

España como en los demás países que se utilizan como referencia comparativa son vars y no totalmente homogéneas, por lo que según se utilicen unas fuentes u otras el volumen de recursos que representa la actualización de la idea del ESB variará más o menos ligeramente. En este sentido las imágenes que proyectan las distintas fuentes estadísticas están más o menos desenfocadas y proporcionan solamente una cierta aproximación a la realidad. Si esto es así para todos los países, tanto más cierto lo es para el caso español, donde la falta de información estadística es, como se sabe, considerable, particularmente en aquellas áreas que no son necesarias para elaborar los modelos macroeconómicos. Un ejemplo contribuirá a ilustrar la importancia de este hecho. La Comunidad Europea viene publicando desde 1.967 estadísticas sobre lo que denomina "protección social" (cf. infra p.77) en base a una metodología común (SEEPROS) bastante desarrollada; pues bien, España no ha publicado datos sobre los gastos de protección social con arreglo a esta metodología hasta 1.986 y referidos al año 1.982, aunque sí es cierto que existe una estimación relativamente ajustada sobre dichos gastos hecha en 1.984 y referida a los años 1.970, 1.975, 1.980 y 1.981.

Antes de proceder al análisis concreto de la materialización financiera del ESB es necesario, por tanto, discutir brevemente los distintos conceptos estadísticos que se manejan en las distintas fuentes de datos. A ello se dedica la sección primera de este capítulo. Dos son fundamentalmente los conceptos estadísticos que se manejan en la literatura internacional para referirse a la materialización financiera del ESB, a saber: los gastos en protección social, definidos sobre la base de una metodología específica de la CE (SEEPROS), y los gastos sociales, término

más genérico pero para los que existen también datos homogéneos en el marco de los acuerdos tomados en este sentido en el seno de la OCDE. Se trata de saber en este sentido, por un lado, hasta qué punto los distintos términos abarcan las mismas realidades o si por el contrario abarcan aspectos distintos de la realidad, en cuyo caso no son estrictamente comparables, y, por otro lado, hasta qué punto expresan el volumen de recursos que supone la actualización de la idea del ESB. No se trata, sin embargo, de discutir pormenorizadamente cada uno de los capítulos de gasto que se incluyen en los distintos conceptos que en este ámbito se manejan, sino de los tipos de gasto que se incluyen en cada una de estas denominaciones.

Previo al análisis de la materialización financiera del ESB que se acomete en los siguientes capítulos y una vez precisadas las dificultades para la cuantificación de la idea del ESB es preciso también discutir los principios que rigen la distribución de lo que a semejanza del calificativo de ESB se denominará gasto social de bienestar. Esta discusión se realizará en la sección segunda de este capítulo.

1 DISTINTAS ALTERNATIVAS A LA CUANTIFICACION DEL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR

1.1 El gasto en protección social

En principio, la mejor forma de recoger la extensión de



la materialización financiera de los valores inherentes al ESB es la utilización de la metodología elaborada por la CE y que se conoce con el nombre de SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social). No obstante, y como ya se verá más adelante, los gastos en protección social presentan el inconveniente de no recoger la totalidad de la materialización financiera del ESB. Los datos que se presentan de acuerdo con esta metodología tienen, sin embargo, una serie de importantes ventajas para el análisis de la materialización financiera del ESB de los países de la Comunidad Europea, pero no así para hacer comparaciones de mayor alcance geográfico. Por una parte, esta metodología delimita bastante satisfactoriamente el concepto de protección social al incluir en el mismo no solamente las cantidades gastadas por este concepto por el Estado central, sino que también incluye los gastos efectuados por las administraciones regionales y locales para la protección social de la población, como también los pagos que las empresas efectúan por este mismo concepto, tales como, por ejemplo, la continuidad en el pago del salario hasta que se hace efectivo el seguro de Incapacidad Laboral Transitoria en aquellos países en los que existe un período de carencia. Esta metodología considera como gasto en protección social no sólo lo que en términos de contabilidad nacional se conoce como "prestación social", sino también la parte registrada como consumo público que constituye claramente una protección social (así los gastos hospitalarios). Por otra parte, esta metodología contempla una clasificación de los gastos que denomina funcional y que permite un análisis más profundo de la extensión financiera del ESB, facilitando en parte la respuesta, entre otras, a la pregunta de quiénes son los principales beneficiarios del mismo. Dicha metodología

entiende por función un determinado objetivo claro perseguido por la multiplicidad de instituciones de protección social. En este sentido las instituciones tienen asignadas distintas funciones y un determinado objetivo se cumple a través de distintas instituciones (sobre este punto se volverá más adelante). Por último, aunque no en último lugar, la publicación de datos para cada uno de los países de la CE con los mismos criterios metodológicos posibilita la comparación con datos homogéneos.

Se entiende como gasto en protección social "todo gasto ocasionado por la cobertura de las cargas que resultan para los individuos o los hogares de la aparición o de la existencia de ciertos riesgos, contingencias o necesidades, en la medida en que este gasto da lugar a la intervención de un ;tercero; y sin que por ello se dé contrapartida simultánea equivalente del beneficiario" (SEEPROSS, 1.982: 17). Respecto a esta definición del gasto en protección social (por tanto, también lo que desde esta metodología se considera como protección social) hay que llamar la atención sobre tres rasgos definidores básicos. Por un lado, se refiere a gastos efectuados para la protección de ciertos riesgos, contingencias o necesidades reconocidos por el Estado como necesitados de protección y para los que se han habilitado instituciones que tienen como objetivo la protección de los mismos. Se trata de adoptar un criterio de definición desde el punto de vista del beneficiario y no de la fuente de financiación o procedencia del gasto. Por otro lado, esta protección ha de ser mediante la intervención de un ;tercero; en el sentido de que este ;tercero; sustituye a los hogares en la cobertura total o parcial de las cargas que resultan de la materialización de un riesgo, contingencia o necesidad. Esto supone que los gastos acometidos por los

hogares para hacer frente a esas circunstancias no se consideran como gastos de protección social. La cobertura del riesgo exige, además, que sea organizada de forma colectiva y sobre la base de un principio de asignación no ligado a la capitalización, es decir, con arreglo a los principios de solidaridad o de asistencia (cf. SEEPROS, 1.982: 18 y s.) (sobre estos principios véase la sección II de este mismo capítulo).

No entran a formar parte del campo de observación de los gastos en protección social, por tanto, los gastos que se producen en el ámbito de los seguros privados, regidos por el principio de capitalización. También quedan excluidos de la consideración de gasto en protección social los gastos en educación, y ello por razones meramente convencionales. Las estadísticas suministradas hasta el presente excluyen también las desgravaciones fiscales que los regímenes fiscales de los distintos países otorgan por los mismos criterios sociales por los que incurren en gastos de protección social (protección a la familia, por ejemplo). Esta exclusión se debe únicamente a la falta de suministro de estos datos por los Estados miembros, aunque la metodología contable lógicamente sí los contempla; este hecho hará, como más adelante se tendrá ocasión de comprobar, muy difícil la comparación de la protección otorgada por los distintos países que componen la CE a determinadas funciones, particularmente la familia, quedando igualmente afectada la capacidad de comparación de las cifras globales de protección social.

El tercero, que interviene según estos principios puede ser tanto un organismo público (empresa o administración pública) como una institución privada (empresa, mutua,

sociedad de seguro u obras sociales privadas). En el caso de las empresas hay que excluir de la consideración como gasto en protección social los pagos efectuados por el empresario en favor de los asalariados que corresponden a una remuneración del trabajo durante el período de consideración; esto afecta especialmente a los pagos en especie tales como, por ejemplo, el disfrute de viviendas de la empresa. El pago de pensiones o complemento de las pensiones de la Seguridad Social en casos de vejez o supervivencia puede considerarse en parte como un salario diferido, pero su ubicación es conceptualmente más correcta en el tipo de gastos que aquí se consideran. Por otra parte es preciso señalar que la institución que efectúa el gasto no corresponde necesariamente con la fuente de financiación de la misma.

Las funciones de la protección social que se consideran en esta metodología no coinciden con la habitual clasificación de los gastos sociales y ahí radica, como se ha indicado anteriormente, parte del interés que presentan estas estadísticas y el cuidado que hay que prestar en su manejo. La función como se ha avanzado pretende recoger el conjunto de recursos destinados a un determinado objetivo de protección social, objetivo que responde a situaciones de necesidad de hecho derivadas de la materialización de un riesgo protegido socialmente y que su propia denominación describe (cf. SEEPROS, 1.982: 19, 54 y ss.). Las funciones asignadas a la protección social son las siguientes: 1. enfermedad; 2. invalidez - incapacidad; 3. accidente de trabajo y enfermedad profesional; 4. vejez; 5. supervivencia; 6. maternidad; 7. familia; 8. colocación, orientación y movilidad; 9. desempleo; 10. vivienda; y 11. diversas. Resulta así, por ejemplo, que los gastos sanitarios se reparten entre las funciones 1, 2, 3 y 6 según sea la causa

de dicho gasto y de forma similar los servicios sociales o pensiones, por citar dos ejemplos más.

1.2 Estado social de bienestar, política social y gasto en protección social

Como puede desprenderse de la definición dada anteriormente de gasto en protección social y de las consideraciones subsiguientes a dicha definición, la protección social se entiende en este contexto como el gasto que se acomete por este concepto por determinadas instituciones en las condiciones arriba señaladas. En este sentido puede decirse que la protección social es la materialización financiera de la política social, es decir, la cuantificación monetaria del gasto en política social. El problema de la no consideración del gasto público en educación por parte de las estadísticas de protección social no invalida esta afirmación puesto que la literatura sobre política social no considera tampoco, en general, la educación como un campo propio de la misma. A este respecto hay que destacar que en la literatura científica sobre el tema predomina la postura de no incluir los gastos en educación como parte de la política social, postura que queda plasmada incluso en la estructura de los presupuestos sociales tal como se conocen, por ejemplo, en Alemania.

Si bien puede considerarse el gasto en protección social como la materialización financiera de la política social, no cabe hacer la misma extensión hasta considerar dicho gasto en protección social como la cuantificación financiera del ESB hasta tanto no se incluyan, al menos, los gastos en educación. La razón de ello parece evidente y no merece mayor especificación. De esta forma, el gasto en protección social

está incluido en la política social y ésta en el ESB. Si como se indica en la introducción a este capítulo no se toman en consideración los costes de oportunidad de la materialización de la idea del ESB debido a la imposibilidad de su cuantificación, al sumar a los gastos en protección social los gastos en educación se obtiene la extensión de la materialización financiera del ESB. Existe, sin embargo, una limitación en relación a las estadísticas disponibles, que tal como se configuran en la actualidad no computan todavía los beneficios fiscales (la literatura fiscal los denomina gastos fiscales) como prestaciones sociales, lo que limita la cuantificación de la extensión de la materialización financiera del ESB.

El que el gasto en protección social sea la materialización financiera de la política social supone que ésta es algo más que aquélla. Para los objetivos de este trabajo no sería necesario profundizar más en esta diferencia, pero un excursus aclaratorio sobre este punto resulta, no obstante, pertinente desde el punto de vista de la comprensión del significado del ESB. Al igual que ocurre con el concepto de ESB, no existe un concepto claro e inequívoco de política social. Ya desde los propios orígenes del término, y especialmente a raíz del desarrollo de la "política social activa", existe una continua discusión científica sobre el contenido de dicho concepto (véase nota 2 del capítulo 1), pero esta discusión no es de carácter puramente conceptual, sino que como señala S. Wendt "la discusión sobre los conceptos significó frecuentemente en la realidad una discusión sobre los propios fundamentos de política social y con ello también un conflicto entre los grupos sociales" (en Lampert, 1.980: 4). Una razón adicional para la falta de consenso sobre el significado de la política

social hay que buscarla según Lampert en la propia transformación de la sociedad sobre la que esa misma política incide (1.980: 5). Para los objetivos que aquí se pretenden no es necesario entrar en esta discusión, basta con señalar que toda política social puede comportar dos aspectos básicos, a saber: una regulación de determinadas relaciones y situaciones sociales y un gasto derivado de los derechos inherentes a dicha regulación, gasto que en determinado sentido podría denominarse de compensación.

En efecto, la política social, tanto en su dimensión originaria de "política obrera" (es decir, orientada a mejorar la condición obrera) como en su actual dimensión de "política de la sociedad" (cf. Achinger, 1.971) dispone fundamentalmente de dos medios básicos para la obtención de sus fines, medios que por otra parte son los mismos de los que dispone el sistema político para su actualización, a saber: la legislación y recursos monetarios (N. Luhmann, 1.981: 94 - 102) (véase nota 6 del capítulo 1). Mediante la legislación el sistema político regula tanto las relaciones entre los actores sociales estableciendo límites a la forma en la que las mismas tienen lugar, como también regula determinadas situaciones sociales de los miembros de la comunidad nacional en la que actúa; esta regulación puede suponer el concurso del medio dinero (así en el caso de la regulación del accidente de trabajo mediante un sistema de seguro social) o no (el reconocimiento de los derechos sindicales y su regulación, por ejemplo). Pues bien, el gasto en protección social hace referencia únicamente a la política social cuando concurre también el medio dinero (regulación más recursos monetarios), constituyendo por tanto la materialización financiera de la política social (si se prescinde de la cuantificación de los costes generados por la

regulación).

1.3 Gastos en protección social y gastos sociales

Como se ha señalado anteriormente, en la literatura sobre el Estado de bienestar, más concretamente la que aborda de una forma u otra la cantidad de recursos que moviliza, se utiliza tanto el término gastos en protección social como gastos sociales. La fuente estadística de los gastos en protección social es la fuente estadística de la CE, EUROSTAT; la referencia estadística a los gastos sociales en general y desagregada por tipos de gasto se encuentra fundamentalmente en las publicaciones de la OCDE. Esto no significa que solamente se puedan encontrar datos en estas fuentes, puesto que ambas instituciones se basan en los datos suministrados por los países miembros de las mismas en base a estadísticas elaboradas (y publicadas) previamente por dichos países. Lo que se quiere destacar es que una presentación y eventual tratamiento conjunto de todos los gastos sociales o de protección social se encuentra principalmente en dichas fuentes. Con ambos términos se quiere hacer referencia a la extensión del ESB en su conjunto o a una parte sustancial del mismo medido en términos de gasto público. Ambos términos, sin embargo, no son del todo equivalentes. Las diferencias que entre ambos términos existen son, por una parte, el tipo de gastos que incluyen y de otra, los criterios de clasificación y presentación de los gastos incluidos en cada caso. A continuación se abordarán brevemente dichas diferencias.

Dejando al margen la cuestión de la cuantificación de la regulación legal propia del ESB, los gastos de protección social no incluyen, como ha quedado dicho, los recursos

públicos destinados a la educación. Este tipo de gasto público, sin embargo, sí constituye un gasto social. La primera gran diferencia en cuanto a los gastos recogidos por ambos términos está, por tanto, constituida por los gastos en educación. Por otra parte, las estadísticas de protección social incluyen otras fuentes de gasto por este concepto que no son públicas, tales como, por ejemplo, la continuidad en el pago del salario cuando el trabajador cae enfermo en la parte no cubierta por la seguridad social. Los gastos sociales tal como se presentan en las estadísticas de la OCDE solamente incluyen los gastos públicos y los de la seguridad social. Las diferencias derivadas de esto no son, sin embargo, sustanciales. En los gastos en vivienda también existen distintos criterios de contabilización, más restrictivos en el caso de SEEPROS. Estas serían, por tanto, las principales diferencias en cuanto a gastos considerados en ambas fuentes de información, puesto que las denominadas prestaciones fiscales no constituyen una fuente de divergencia, al no estar en condiciones ninguna de las dos fuentes de presentar en la actualidad datos sobre las mismas.

Los gastos sociales, que en este trabajo se denominarán como se ha indicado gastos sociales de bienestar, abarcan al incluir los gastos en educación más propiamente lo que se ha denominado la materialización financiera del ESB. Pero dado que las estadísticas de protección social de la CE son un instrumento estadístico más afinado desde la perspectiva social de bienestar, resultaría más correcto proceder a sumar dichos gastos con los de educación para obtener la materialización financiera del ESB.

En cuanto a los criterios de clasificación de los gastos existen importantes diferencias en casi todos los gastos

considerados. Mientras que los gastos sociales tal como se entienden en la OCDE se clasifican más o menos con los mismos criterios que la Seguridad Social clasifica sus gastos, esto es, por tipos de seguros sociales, la metodología SEEPROS, como ya se ha indicado, sigue otros principios de clasificación. No es este lugar para abordar en profundidad los distintos criterios de contabilización, baste con lo que ya se ha indicado hasta el presente.

2 PRINCIPIOS DE DISTRIBUCION DE LOS GASTOS SOCIALES DE BIENESTAR

El carácter social de los gastos a los que se hace referencia viene dado fundamentalmente por los principios que rigen su distribución. Una primera aproximación al tema está constituida por la contraposición entre la distribución operada en el mercado y la distribución (con mayor precisión, redistribución) que tiene lugar a través de las instituciones a través de las cuales se actualizan los valores del ESB. Como ya se ha indicado en el primer capítulo, el carácter social de la economía de mercado supuso si no eliminar el principio de distribución de la renta a través del mercado de trabajo, sí el intento de mitigar las consecuencias socialmente indeseables de esta forma de reparto del producto social (fundamentalmente inseguridad, pobreza y acrentamiento de las diferencias sociales). En este sentido, esto es, desde la consideración de la política social como política de redistribución de la renta (G. Baecker et al., 1.980: 30 y

ss.), la actividad del ESB se centra en dos campos distintos, a saber: una regulación de las condiciones en que tiene lugar la distribución de la renta en el mercado de trabajo (salario mínimo, periodicidad del salario, protección del salario en caso de quiebra, etc.) y una alteración de los resultados obtenidos en lo que cabría calificar como primera distribución de la renta mediante el recurso de los distintos mecanismos que componen el ESB.

Por lo que se refiere a la distribución de la renta en el mercado de trabajo, el desarrollo del ESB supuso la introducción de una serie de mecanismos tendentes a garantizar, en primer lugar, unas condiciones que hicieran que la asimetría de poder de las partes contratantes fuera menor (reconocimiento de los sindicatos y organizaciones patronales y de su poder de negociación, reconocimiento del derecho a la huelga, entre otras), que los acuerdos a los que llegaran (convenios colectivos) fueran vinculantes y que éstos se realizaran en libertad (autonomía de las partes). Se trata del conjunto de instituciones que la literatura alemana ha denominado "constitución del mercado de trabajo" (Lampert, 1.980) y que tienen por objetivo otorgar un mayor grado de poder a la parte más débil en la asimetría estructural inherente al mercado de trabajo. Por otro lado, y con el fin de garantizar un nivel de subsistencia a todo trabajador el ESB ha establecido el "salario mínimo interprofesional", válido como límite mínimo para todo tipo de trabajo "normal", es decir, el que corresponde con la jornada legal de trabajo.

La capacidad del ESB para influir directamente en los resultados de esta primera distribución de la renta (la que realiza el mercado) es, como puede fácilmente deducirse, muy

limitada. Esta limitación parte directamente del propio reconocimiento por parte del ESB del principio de mercado como mecanismo básico de distribución de la renta, principio que queda recogido en el reconocimiento de la autonomía de las partes contratantes para la determinación de la cuantía (por encima del salario mínimo) de los sueldos y salarios y demás circunstancias relativas a las condiciones de trabajo siempre que cumplan la legalidad existente sobre la protección del trabajador. Otras formas de influencia sobre la primera distribución de la renta son más indirectas y entre ellas cabría destacar con Baecker et al. (1.980: 43) las siguientes:

- Medidas tendentes a mejorar la formación educativa en general y profesional en particular como forma de disminuir a largo plazo las diferencias personales en la percepción de rentas del trabajo.
- Medidas tendentes a eliminar las discriminaciones y barreras de acceso a los puestos de mayor poder y mejor pagados. Estas medidas no se agotan únicamente con la prohibición de la discriminación en razón de sexo, aunque tenga en este campo un desafío inmediato.
- Medidas legales tendentes a obligar al empresario a completar el sueldo o a pagarlo en su integridad hasta que concluya el período de carencia en los casos de Incapacidad Laboral Transitoria.

Un segundo nivel de influencia del ESB se sitúa fuera del marco estricto de la distribución efectuada por el mercado y apunta hacia la cuantía del monto a distribuir, es decir, hace referencia a la política de crecimiento económico o de gestión de la economía y, en relación con ésta, la política de pleno empleo. La controvertida situación actual

de la política social, la crisis del Estado de Bienestar, responde a la forma en que este objetivo más general engarza, o no engarza, con la política social de redistribución de la renta (cfr., p. e., OCDE, 1.981) y en base al reconocimiento generalizado de que el desarrollo del ESB tal como hoy se conoce (la política social como una política de la sociedad y no como una política obrera) fue posible gracias al espectacular crecimiento económico habido en las economías occidentales en el período de posguerra (así, p. e., G.W. Brueck, 1.976: 37-40). Esta forma de influencia sobre la distribución de la renta es, como ya se ha señalado, de orden indirecto y no prejuzga por sí misma la distribución, sino la cuantía de lo que ha de ser distribuido; no obstante, la forma en que se persigue este objetivo no es indiferente al estado actual de la intervención del ESB en los mecanismos de distribución de la renta y para demostrarlo está la discusión sobre la "flexibilidad del mercado de trabajo".

La actividad del ESB se centra, no obstante, fundamentalmente en la distribución secundaria o redistribución de la renta. Como señalan Baecker et al., "la política de redistribución intenta canalizar los flujos resultantes de la primera distribución de la renta de tal forma que se eviten en gran medida los peligros y riesgos que pesan sobre la percepción de la renta, especialmente evitar la injustamente insuficiente capacidad para cubrir las necesidades, la aparición de estados de pobreza y la irregularidad e inseguridad en el flujo de la renta" (1.980: 47). Los principios sobre los que descansa esta redistribución son varios y responden a las distintas situaciones a las que se quiere hacer frente, a la pluralidad de instituciones que para ello se han creado y al modo en que éstas operan. Cada uno de estos principios al margen del

principio del cambio equivalente y sobre la base de los cuales el ESB distribuye los bienes y servicios que produce se abordarán a continuación por separado.

2.1 El principio de aseguramiento o principio contributivo

Una de las principales instituciones a través de las cuales se opera la segunda distribución (redistribución) de la renta es la que se conoce como Sistema de Seguridad Social, conjunto integrado de seguros sociales. El aseguramiento social tiene como fin garantizar la continuidad en la percepción de ingresos cuando ya no puede venderse la fuerza de trabajo a la unidad familiar socialmente protegida. Este principio, que como ya se ha indicado en el capítulo anterior es el que rige uno de los principales objetivos del ESB, la garantía de ingresos, descansa en el principio de aseguramiento individual por el que debe de existir una equivalencia entre las aportaciones de los asegurados y las prestaciones que concede la sociedad de riesgo en el caso de la materialización del riesgo, pero modificado por el principio de solidaridad (Baecker et al., 1980: 50; Brueck, 1.976: 54; Lampert, 1.980: 217; Preller, 1.970: 313 y s.). La modificación del principio de equivalencia por el principio de solidaridad supone, como señala Brueck, "por una parte, que para aportaciones diferentes en su cuantía se otorgan a menudo prestaciones iguales (especialmente cierto en las prestaciones en especie; aquí se produce una redistribución de los perceptores de rentas más elevadas hacia los de menores ingresos) y, por otra parte, en función de cotizaciones diferentes en su cuantía quedan también asegurados los miembros de la familia (redistribución desde

los solteros o los matrimonios sin hijos hacia hacia los casados y con familia)" (1.976: 54). El carácter social viene dado, en primer lugar, por estas corrientes redistribuidoras que alteran el principio de equivalencia entre las aportaciones de los posibles beneficiarios y las prestaciones que otorga la institución aseguradora y que descansan sobre la base de la situación familiar de los asegurados y de otra serie de mecanismos como la existencia de prestaciones mínimas (independientemente de las cotizaciones y en general ligadas a la situación familiar también) o máximas, incluso topes máximos a las revalorizaciones o no existencia de relación matemática sistemática entre cotizaciones y prestaciones (así, en España, mientras que con 15 años -ley 26/85- se tiene derecho a un 50 por ciento de la base reguladora, con 35 años se tiene derecho al 100 por ciento). El carácter social del aseguramiento dentro de la seguridad social radica también, en segundo lugar, en la obligatoriedad del aseguramiento, pues garantiza la protección contra los riesgos cubiertos por la seguridad social evitando así una sobreexplotación del trabajador, así como también, en tercer lugar, en la obligatoriedad de que una parte sustancial de las cuotas de aseguramiento sean financiadas por personas distintas del asegurado (empleador y/o Estado).

La vigencia del principio de solidaridad dentro del sistema de seguridad social no se aplica únicamente a los miembros de una misma "caja" o "régimen de seguro", sino que se hace extensivo a los distintos regímenes que componen el Sistema de la Seguridad Social. Este hecho ha tenido y tiene importantísimas consecuencias para el proceso de industrialización, pues opera en buena medida como "lubricante" del cambio industrial al evitar que con el hundimiento de una rama de actividad o del empleo en la misma

se hunda también la protección social de los que han participado en ella. Un ejemplo paradigmático al respecto lo constituye el caso de la agricultura, donde en España la relación entre número de cotizantes por beneficiario (número de financiadores por beneficiario) ha descendido astronómicamente desde 4,1 cotizantes por pensionista en 1.963 a 1,1 en 1.983 (cf. C.Abad, 1.985: 176).

El principio de aseguramiento social no incluye necesariamente desde la filosofía que lo inspira, la participación estatal en la financiación de los seguros sociales, aunque sí como garantía última del pago de las prestaciones. La evolución real de la estructura financiera de la Seguridad Social, sin embargo, se ha caracterizado por la creciente participación estatal en la financiación de las prestaciones. Las razones de ello son múltiples y entre ellas cabría destacar, por un lado, la voluntad del ESB, que establece los derroteros por los que discurre la actuación de la seguridad social, de introducir mecanismos redistribuidores de renta (así, entre otros, la garantía de prestaciones mínimas y las revalorizaciones de las prestaciones en términos reales, esto es, por encima de la inflación) o la voluntad de reducir los costes laborales (reducción de las cotizaciones empresariales) y/o los salarios reales (reducción de las cotizaciones de los trabajadores) y, por otro, la responsabilidad del ESB de garantizar las prestaciones en un contexto demográfico (envejecimiento de la población) y económico (reducción del empleo) que ha llevado al desequilibrio actuarial entre ingresos por cotizaciones y gastos por prestaciones.

Historicamente se han desarrollado dos tipos de principios de organización del principio de aseguramiento

social que se conocen con el nombre de "modelo profesional", también llamado "modelo de Bismarck" en razón de su fundador y que responde a los primeros seguros sociales que históricamente aparecieron en Alemania en la década de los 80 del pasado siglo, y el "modelo universalista", también llamado "modelo de Beveridge" por iguales motivos y que vio la luz tras el fin de la segunda guerra mundial en Gran Bretaña (1.945-1.948) (cf. Alonso Olea, 1.982). No obstante, la evolución que han seguido estos dos modelos después de los sesenta del presente siglo ha sido la de una cierta "convergencia". A pesar de esta relativa "convergencia", la organización de la protección social mediante el principio de aseguramiento social de los distintos países responde más a un tipo de principio que a otro, esto es, queda definido de forma más próxima por un principio que por otro. Pero, cuáles son las principales características de estas dos formas paradigmáticas de organización del aseguramiento social contra la pérdida de la renta derivada de la venta de la fuerza de trabajo?.

Aseguramiento social tendente a garantizar el status social de los beneficiarios

Este principio de organización del aseguramiento social corresponde al modelo de seguro social establecido por Bismarck y también denominado profesional, como ya se ha indicado anteriormente. Según este principio de organización las prestaciones son financiadas mediante cuotas proporcionales a los salarios reales (base reguladora) y las prestaciones se establecen en función del número de años cotizados y de la base reguladora aplicada. La protección social organizada mediante este principio al estar

directamente relacionada con las cotizaciones y éstas como se ha indicado, en principio, de forma directa con los salarios (esto es, las bases de cotización o reguladora se corresponden con los salarios realmente percibidos) tiene como objetivo garantizar, en principio y cuando se han cumplido los requisitos temporales (tiempo de cotización necesario), el status social adquirido en el mercado de trabajo una vez que la fuerza de trabajo no puede ser vendida. Esto es válido tanto para las pensiones como temporalmente para el seguro de desempleo. Las desviaciones con respecto a este modelo ideal en sentido descendente son, sin embargo, múltiples, particularmente en el caso español por los motivos que se verán en el capítulo 4, y responden entre otras causas al hecho de que la vida laboral no proporciona el mismo nivel de ingresos en todo el período computado, a que no existe una relación de igualdad entre salario realmente percibido y base de cotización o a las reglas específicas para el cálculo de la prestación económica.

Cuanto más responda la organización del aseguramiento social a este modelo y cuanto menor sea el efecto redistributivo del principio de solidaridad tanto más contribuirá este aspecto del ESB a reproducir la estratificación social que se produce en el mercado de trabajo y tanto menor será el efecto redistributivo del conjunto del ESB. Los países en que prima este tipo de principio de organización del aseguramiento social son, según Alber (1.983: 100), todos aquellos que siguen la tradición alemana de aseguramiento social, a saber: Alemania federal, Bélgica, Francia, Italia, Austria y España, entre otros.

Aseguramiento social de orientación universalista

Este principio de organización del aseguramiento social es el que caracteriza el modelo de Beveridge y el objetivo que lo preside es la voluntad de garantizar a toda la población un nivel de ingresos mínimo que evite la pobreza y la situación de indigencia. En este sentido, el objetivo del ESB en este punto es garantizar un nivel mínimo de ingresos, esto es, una prestación única financiada también por una cuota única. Toda protección por encima de este nivel mínimo universal no entra dentro de los objetivos del ESB, siendo por tanto asunto voluntario. La evolución del sistema británico de aseguramiento social inspirado en el Beveridge Report ha tendido hacia una cierta proporcionalización de las prestaciones en función de los salarios (a partir de 1.975 la proporcionalización de las cotizaciones es completa -cf. Ogus, 1.982: 221 y 224), si bien ha mantenido la garantía de un mínimo existencial.

En la medida en que el sistema no evolucione hacia el anterior principio de organización, éste es mucho más igualitarista y redistribuidor, pues no persigue reproducir la estratificación que se opera en el mercado de trabajo sino que en principio asegura a toda la población una seguridad económica determinada independientemente del salario. No obstante, es preciso subrayar que la intensidad de la protección social es en este modelo inferior y que en la concepción original de Beveridge no era sino una especie de seguro contra la indigencia. Este principio de aseguramiento universal es característico de los países nórdicos como Gran Bretaña, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

2.2 El principio asistencial

Los fines del ESB en materia de garantía universal de la renta no pueden lograrse, como ya se ha indicado en el canterior capítulo, únicamente mediante el funcionamiento del principio de aseguramiento social como principio de distribución de los recursos que el ESB moviliza para lograr materializar los fines y valores que le son propios. Son múltiples los casos en que no disponiéndose de recursos para la subsistencia, no puede venderse tampoco la fuerza de trabajo en el mercado a fin de lograr los medios de vida necesarios para la subsistencia y en los que tampoco puede operar el aseguramiento social en razón de las características individuales de los afectados (así, no haber "trabajado legalmente" nunca o no haber cotizado el tiempo suficiente). A fin de lograr el objetivo de garantía universal de ingresos mínimos opera en la distribución de los recursos movilizadas por el ESB el "principio de asistencia"

Las características de las prestaciones concedidas con arreglo a este principio son las siguientes:

- Se trata de una prestación individualizada que, aunque está legalmente normada, no es susceptible de regulación general;
- se concede únicamente en situaciones excepcionales y muy personales de necesidad;
- aunque pueda existir un derecho a la prestación cuando se reúnen los requisitos legales para ello, no lo es en sentido estricto puesto que existe una discrecionalidad en la determinación de la cuantía de la prestación y hasta cierto punto en la aceptación del estado de necesidad;
- el tipo, cuantía y extensión de la prestación se determina en función de una prueba de necesidad;

- su financiación es totalmente pública
- la concesión de la prestación no prejuzga una contraprestación anterior (material -en dinero o en servicios- o moral -indemnizaciones de guerra en determinados países-) del beneficiario (cf. Brueck, 1.976: 57).

Este principio de asignación del gastos social de bienestar tiene como objetivo, por tanto, cubrir los "agujeros" del sistema de seguridad social ya sea porque, o no están cubiertas por la misma, o porque lo están de forma insuficiente. Los recursos para la financiación de este tipo de prestaciones provienen de los Presupuestos Generales del Estado.

2.3 El principio de provisión

La característica del principio de provisión en la asignación del gastos social de bienestar radica en que las prestaciones no son concedidas en base a cotizaciones anteriores sino que son financiadas con cargo al presupuesto público, aunque como en el caso de cierto tipo de gastos en educación o de los gastos de farmacia pueda existir el requisito del pago de cierta contribución para la adquisición del bien o servicio (Baecker, 1.980: 51; Brueck, 1.976: 55; Lampert, 1.980: 217 y s.; Preller, 1.970: 314). No obstante, y a diferencia del principio de asistencia, las prestaciones se conceden sobre la base de un derecho subjetivo a las mismas y sin prueba de necesidad. Las características de las prestaciones concedidas con arreglo a este principio son las siguientes:

- La existencia de un derecho subjetivo a las mismas que no descansa en el pago previo de cotizaciones, aunque sí pueda

haber ciertos casos en que exista la obligación de contribuir parcialmente (en general en una cuantía comparativamente bastante baja) a la financiación del mismo.

- Las prestaciones, a diferencia de los que sucede con la asistencia pública, son una cantidad legalmente establecida (indemnizaciones de guerra, donde las haya) o un determinado bien o servicio determinado por las necesidades del beneficiario o por la calidad disponible derivada la estructura de producción vigente del bien o servicio (servicios sociales, educación y sanidad cuando no se organiza como seguro social).
- No existe una prueba de necesidad, como ocurre en la asistencia pública.
- La financiación es casi exclusivamente con cargo al erario público.

El carácter redistributivo de estas prestaciones (que pueden ser tanto en dinero como en especie) radica fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en su financiación fundamentalmente con cargo al presupuesto público.

Con este tercer principio se agotan los tres tipos fundamentales de principios que rigen la redistribución de la renta que el ESB hace de la distribución efectuada por el mercado de trabajo. Expresado en otros términos puede decirse que estos tres principios son los que vienen a sustituir el principio del cambio equivalente que opera en el mercado; son los principios fundamentales que rigen la distribución de los gastos sociales de bienestar y a través de los cuales el ESB pretende lograr materializar sus fines y valores. No obstante, estos tres principios no agotan la totalidad de criterios que rigen la materialización de dichos valores y

finés del ESB. A este respecto conviene destacar brevemente los principios de causalidad y finalidad, de un lado, y los de restitución y prevención, de otro.

2.4 Principios de causalidad y finalidad

En España, al igual que en otros países la mayor parte de la redistribución se opera a través del principio modificado de aseguramiento (aseguramiento social). Puede suceder que por aplicación del principio de causalidad se concedan prestaciones sociales distintas para hacer frente a un mismo daño o riesgo materializado, dependiendo del seguro social aplicable. Esto sucede en general en cierto tipo de enfermedades y accidentes, que dependiendo de si se catalogan de "profesional" o no reciben una prestación u otra (mejor en el caso de que sea catalogada como "profesional" que si es catalogada como "común"). Esta situación ha sido ampliamente criticada por la literatura científica argumentando que un mismo daño tiene que ser tratado con los mismos medios independientemente de su causa.

A diferencia del principio de causalidad, el principio de finalidad contempla la prestación social a entregar desde el objetivo que se pretende lograr (Preller, 1.970: 315), independientemente de su causa. Este tipo de principio preside en general las prestaciones en especie, dado que en estos casos la utilización del servicio no es posible relacionarla con la causa que determinó el daño.

El principio de finalidad va adquiriendo cada vez mayor importancia frente al principio de causalidad debido a tres factores: 1. al aumento relativo de las prestaciones en especie sobre las prestaciones en dinero; 2. a la

introducción de medidas preventivas (profilaxis) en el ámbito de la política social, que mayormente sólo suelen poderse organizar bajo la forma de la prestación de servicios en especie; 3. la tendencia a aumentar la importancia de la rehabilitación sobre la curación, lo cual mayormente sólo puede realizarse mediante prestaciones en especie (Brueck, 60). La situación española al respecto también se encuentra muy por detrás de la evolución en el resto de los países de la CEE; prueba de ello es la escasa (y muy reciente) implantación de los servicios sociales de prevención de la salud.

2.5 Principios de restitución y prevención

La aparición de la mayor parte de los distintos mecanismos del ESB tenían un carácter esencialmente "restitutivo": se trataba de restituir la capacidad de subsistencia física cuando ya no se podía trabajar por razón de vejez o enfermedad así como restituir la salud cuando aparecía la enfermedad. El desarrollo de la materialización de los valores y fines del ESB hizo que éste se hiciera cargo de cada vez más funciones restitutivas de la salud física o "social" (integración social y subsistencia de los grupos fuera del mercado de trabajo) de los ciudadanos.

No obstante, el desarrollo del ESB también comportó un cambio de óptica desde la visión "curativa" que le era propia hasta la progresiva implantación de la tesis de la "prevención". Forzando en parte el significado que habitualmente se confiere al término, podría afirmarse incluso que el matrimonio entre el ESB y el keynesianismo fue la primera introducción del planteamiento preventivo en el seno de la visión de los problemas destinados a resolver por

el ESB: la mejor garantía de rentas para el sector de la población potencialmente susceptible de ser empleado era la posibilidad de llevar a cabo un política económica de pleno empleo. Los planteamientos preventivos en el sentido más convencional del término en este ámbito, sin embargo, son más propios de determinadas áreas específicas del ESB relacionadas con la salud y la integración social de los distintos colectivos sociales, concretamente con los servicios sociales y los servicios de salud. La aparición de las tesis preventivas en estos campos es más bien un fenómeno que ha ido cobrando fuerza sólo recientemente (más o menos en la última década) y su desarrollo, dado el contexto de "crisis" en el que tiene lugar, es bastante lento a pesar de las recomendaciones hechas en tal sentido por los distintos organismos internacionales (OIT, OMS) y por la literatura sobre el particular.

* * *

Una vez visto lo que cabe entender por ESB, los problemas más relevantes relacionados con su medición en términos monetarios y cuales son los principios que rigen la distribución de los recursos que el ESB moviliza para materializar los valores y fines que le son propios, se procederá al análisis de la materialización del ESB en España.

CAPITULO 3

LA EXTENSION DE LA MATERIALIZACION FINANCIERA DEL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR EN ESPAÑA

Corresponde ahora preguntarse sobre cuál es el alcance de la materialización de los valores representados por la idea de ESB en España. Más concretamente, lo que en este trabajo se quiere analizar es el alcance de su plasmación en términos económico o, como reza el título de este capítulo, la materialización financiera del ESB en España. La existencia de un ESB no puede postularse en España hasta mediados de la pasada década, esto es, hasta tanto no comienza la transición política hacia la democracia, pues, como se ha indicado en el capítulo primero, no cabe hablar de un ESB sensu stricto hasta tanto no existe un sistema democrático que regule el funcionamiento tanto de la vida política como de las relaciones laborales. Ahora bien, la existencia de un sistema de bienestar social, esto es, la implantación de algunos de los valores propios del ESB no es privativo de las democracias políticas, sino que por el contrario está en el "signo de los tiempos", por expresarlo con una frase lapidaria, que todas las sociedades industriales capitalistas hayan desarrollado un sistema de bienestar social que contribuya a legitimar el capitalismo como principio de organización básico de la producción y distribución de riqueza. En este sentido, tanto las democracias políticas como las dictaduras han desarrollado sistemas de bienestar social y ambas como mecanismos de legitimación tanto del sistema político como, ante todo, del sistema de mercado. No obstante, la experiencia europea evidencia claramente que las dictaduras (Portugal, Grecia y España) han desarrollado sistemas de bienestar mucho menos extensivos que las democracias políticas, aunque al respecto hay que tener presente también que estos países junto con Irlanda son los que comparativamente tienen las economías menos desarrolladas de Europa occidental (1).

Por ello, el análisis del ESB en España sensu stricto habrá de restringirse al período que se inicia con la transición política y este es el período temporal que abarca esta investigación. No obstante, una referencia al pasado inmediato es imprescindible, como imprescindible es también la comparación internacional con los países más significativos de la OCDE y de la CE, pues proporciona el necesario punto de referencia para el análisis. Las preguntas a las que se tratará de dar respuesta serán del tipo: ¿cuál es la evolución registrada por la materialización financiera de los valores del ESB?, ¿qué diferencias -cuantitativas- presenta con el sistema de bienestar social de finales del franquismo?, ¿es esta evolución diferente de la que han conocido los principales países de la CE y de la OCDE?, ¿presenta la estructura interna del sistema de bienestar social algunos rasgos característicos que lo asemejen a los sistemas de bienestar social de las democracias políticas sistemáticamente gobernadas por partidos de derechas?, ¿cuáles son los factores que explican el crecimiento de los gastos sociales de bienestar?, ¿cuál ha sido la influencia de la democratización política y de las relaciones laborales en la evolución seguida por el sistema de bienestar social?. Estas son las principales preguntas a las que se pretende dar respuesta en el presente capítulo.

1 EL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO Y SUS COMPONENTES FUNCIONALES EN ESPAÑA Y EN LA OCDE.

Para dar respuesta a la pregunta sobre cuál es el alcance de la materialización financiera del ESB en España es conveniente contextualizar dicha cuestión, primero, dentro del conjunto de los gastos del Estado (Administraciones Públicas) y, después, con respecto a los principales países industrializados de Occidente. Teniendo en cuenta lo que se indicó en el capítulo anterior (cf. pp. y ss.), una primera aproximación al tema puede encontrarse en el cuadro 1 y su correspondiente gráfico 1 que presenta la clasificación funcional del gasto público de las Administraciones Públicas excluidos los Entes Territoriales expresado en porcentaje del PIB para los años 1.970, 1.975 y 1.981 (2). La ventaja más importante de este cuadro no es tanto la de evidenciar la estructura del ESB (que más adelante se verá con más detalle), como la de mostrar la importancia y evolución cuantitativa de los tres aspectos más relevantes del Estado contemporáneo, a saber: el Estado tradicional o liberal (gastos tradicionales), el ESB (bienestar social) y el Estado intervencionista o gestor (manager state) (economía mixta). De la lectura de este cuadro se desprende de forma inmediata una de las características más conocidas y debatidas del comportamiento del sector público en los últimos años (3), se trata del rápido aumento del gasto público de las AA. PP. a partir de la democratización política, que en el plazo de poco más de media década (de 1.975 a 1.981) aumenta en

cuadro 1
Distribución funcional del gasto público de la
Administraciones Públicas excluidos los Entes Territoriales
(En % del PIB)

	1.970	1.975	1.981
GASTOS TOTALES	20,1	22,0	29,8
Gtos. tradicionales	3,1	3,3	3,8
Bienestar social	11,0	14,0	20,2
*Bienes preferenciales	4,8	6,1	8,0
*Garantía de recursos	5,6	7,1	11,6
*Gtos. Admón Seg. Soc.	0,6	0,5	0,6
Economía Mixta	5,0	4,2	5,2
Deuda pública	0,3	0,5	0,7
Capacidad o necesidad de financiación	0,7	0,0	-3,0

Gasto público del con- junto de las AA.PP. (in- cluidos los EE. TT.)		24,1	33,2

Fuente: Elaboración propia sobre datos de las Cuentas de las AA.PP. y Banco de España para la parte correspondiente a la Seguridad Social. Esta clasificación es, por otra parte, paralela a la establecida por la OCDE (1.985 a): 53 y 54 y que el Ministerio de Economía y Hacienda elaboró de forma precipitada para España, olvidando la inclusión de algunas partidas de gasto en bienestar social y que hizo pública en el Informe Económico-Financiero del Presupuesto de 1.986.

Nota: Los Entes Territoriales (CC.AA. y Administración Local) han quedado excluidos, pues no existe información sobre la clasificación funcional de los gastos de estas AA. PP.

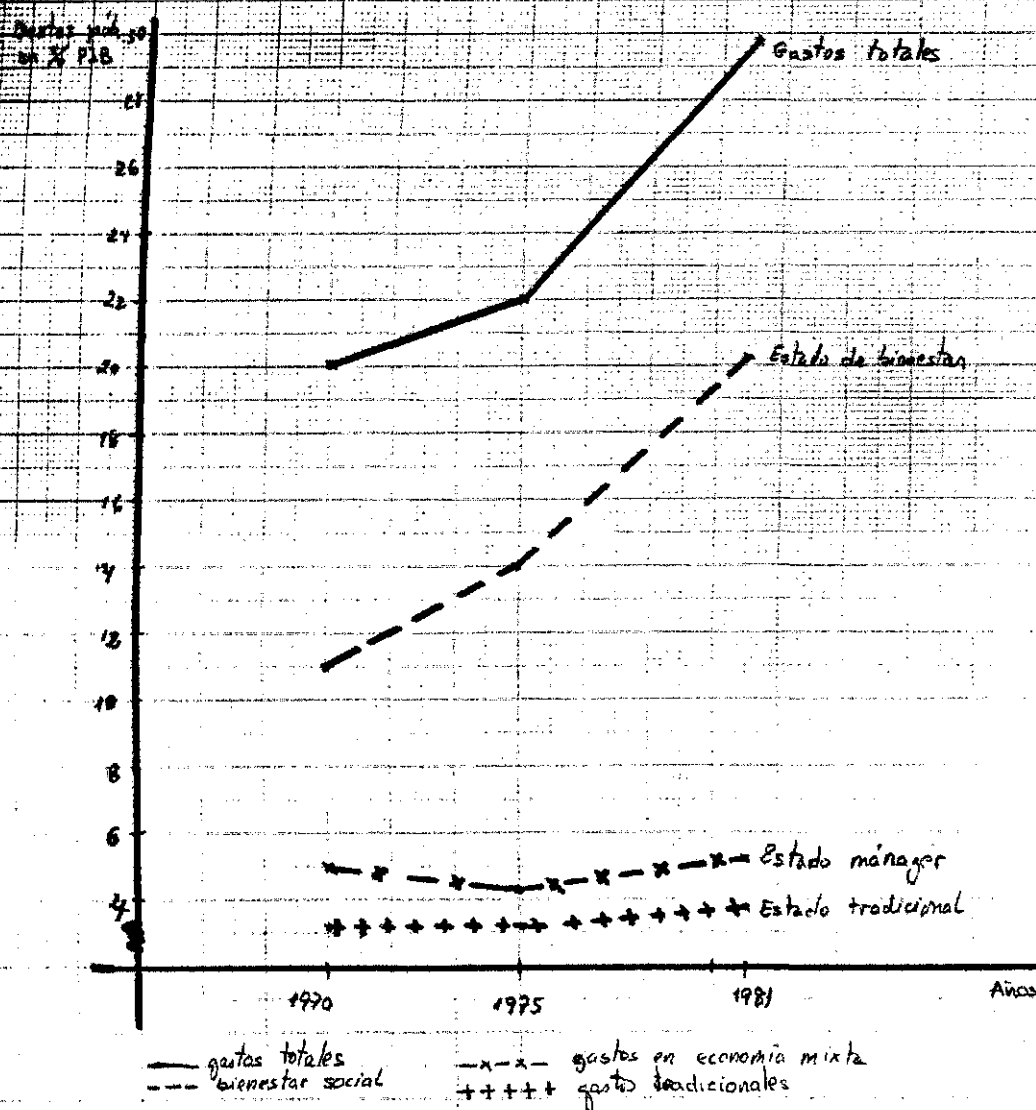


Gráfico 1: Evolución del gasto público de las Administraciones Públicas excluidos los Entes Territoriales en España. En porcentaje sobre el PIB. Fuentes: véase cuadro 1

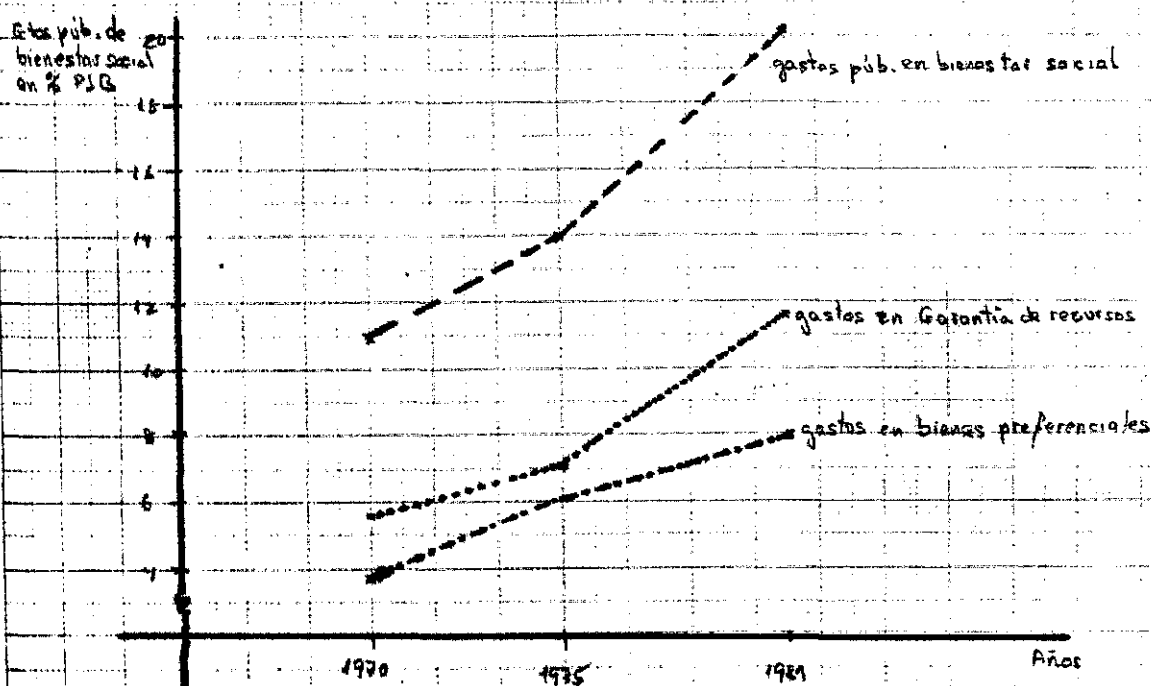


Gráfico 2: Descomposición del crecimiento de los gastos públicos en bienestar social. Fuente: cuadro 1

términos de su participación en el PIB en más de un tercio de su volumen, 9,2 puntos porcentuales (7,8 si se excluyen los Entes Territoriales), lo que corresponde a una tasas de crecimiento medio (4) de la participación en el PIB del 5,5 y del 5,2 por ciento respectivamente. Si se incluye el período final del franquismo, esto es, si se considera el período 1.970 - 1.981 dicho aumento es de 9,7 puntos porcentuales si excluyen a los EE. TT..A la vista de un aumento tan importante, surge la pregunta de si este aumento es algo "normal", en el sentido de que se trata de una experiencia común de los países industrializados, o si responde, por el contrario, a la particular experiencia histórica vivida por España durante esta época.

Con respecto a la experiencia histórica española, un aumento así ciertamente no es normal, pero en el ámbito de la OCDE han sido bastantes los países que han conocido aumentos del gasto público similares o incluso superiores. Así si se comparan los cuadros 2 y 3 puede observarse que el gasto público ha crecido en Dinamarca de 1.971 a 1.981 en 16,5 puntos porcentuales en el PIB, Italia desde 1.970 a 1.981 17 puntos, los Países Bajos en igual período de tiempo 15,1 puntos porcentuales, lo mismo ha ocurrido en Japón y en Alemania en igual período de tiempo han sido 10,6 puntos. No obstante, puede decirse en términos generales que el aumento ha sido más intenso en casi todos los países en el período 1.970-1.975 que en el período 1.975-1.981; de hecho mientras la tendencia de la media no ponderada de crecimiento de los gastos sociales, tanto nominales como corregidos de los efectos de la inflación (menos consistente en este segundo caso), de los siete grandes y del conjunto de la OCDE es creciente hasta 1.975, a partir de esa fecha disminuye drásticamente para recuperarse nuevamente en 1.980 (cf. OCDE,

cuadro 2
Estructura del gasto de las Administraciones Públicas en 1.970. En porcentaje del PIB

	AU	DK 1.971	FR 1.975	BRD	IT	JA	ND	UK	USA	ESP(d)
1. GASTOS TOTALES	25,5	43,0	43,5	38,7	34,2	19,4	46,0	39,3	32,3	19,7
2. BIENES PUBLICOS	6,6	6,9	7,2	7,2	5,8	3,3	:	8,9	11,1	3,1
2.1 Defensa	3,1	2,5	3,3	3,0	1,8	0,7	3,4 ^c	4,8	7,5	1,7
2.2 Otros serv (a)	3,5	4,4	3,9	4,2	4,0	2,6	:	4,1	3,6	1,4
3. BIENES TUTELARES	8,3	15,7	15,4	10,0	10,4	8,0	:	12,8	8,7	4,8
3.1 Enseñanza	4,2	7,5	5,8	4,0	4,5	3,5	7,0	5,0	5,3	2,0
3.2 Sanidad	3,3	1,3	3,4	4,2	4,8	1,4	:	4,0	0,3	0,6
3.3 Vivienda	0,3	1,4	0,7	0,6	0,3	0,2	:	0,4	0,3	0,3
3.4 Serv. Col.	0,6	:	:	:	:	:	:	:	:	:
4. GARANTIA DE RENTAS	3,8	10,8	12,9	12,6	10,6	2,4	12,7	7,3	6,3	6,2
4.1 Pensiones	3,1	7,3	8,4	10,6	8,2	1,2	8,7	5,2	5,3	3,1
4.2 Incap. Lab. Trans.	0,1	0,7	1,3	0,6	0,6	0,1	1,9	0,7	0,5	0,4
4.3 Ayudas Fam.	0,6	1,7	2,3	0,4	1,6	0,8	1,9	0,7	0,5	1,1
4.4 Desempleo	0,0	0,6	0,8	0,7	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	0,1
4.5 Varios	0,1	0,5	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1
TOTAL GTOS. SOCIALES	12,1	26,5	28,3	22,6	21,0	10,4	:	20,1	15,0	11,0
5. SERV. ECONOMICOS	4,6	6,0	3,9	5,2	5,8	4,9	:	5,2	3,9	5,0
5.1 Operac. capital	2,4	:	1,3	2,4	2,7	2,9	:	2,8	1,2	:
5.2 Subvenciones	0,9	:	1,3	1,5	1,4	1,1	:	1,1	0,4	:
5.3 Varios	1,3	:	1,3	1,3	1,7	0,9	:	1,3	2,3	:
6. INTERESES DEUDA PUB.	2,5	1,4	1,3	1,0	1,8	0,6	3,6	4,0	2,3	0,3
7. CAPITULO RESIDUAL(b)	-0,3	2,2	2,8	2,7	-0,2	0,2	5,3	1,1	0,0	:
8. DEFICIT O SUPERAVIT	2,2	3,9	-2,2	0,2	-3,5	1,8	-0,8	2,5	-0,6	0,7

a) Esta partida incluye los gastos no desglosados por función; b) La presencia de este capítulo se explica por el hecho de que la definición de los otros no es homogénea; c) en el caso de los Países Bajos, este capítulo incluye los gastos en vivienda, servicios colectivos y servicios económicos; d) Se excluyen los Entes Territoriales. Fuente: OCDE (1.985a) y Ministerio de Economía y Hacienda, 1.986: 142; los datos correspondientes a España han sido también corregidos.

cuadro 3

Estructura del gasto de las Administraciones Públicas en 1.981. En porcentaje del PIB

	AU	DK	FR	BRD	IT	JA	ND	UK 1.979	USA 1.978	ESP(d)
1. GASTOS TOTALES	33,9	59,5	49,2	49,3	51,2	34,5	61,1	43,2	32,8	30,2
2. BIENES PUBLICOS	6,6	8,0	7,5	6,8	7,0	4,2	:	7,7	8,4	3,8
2.1 Defensa	2,6	2,6	3,8	3,9	2,0	0,9	3,3	4,5	4,7	1,9
2.2 Otros serv (a)	4,2	5,4	3,7	3,9	5,0	3,3	19,4b	3,2	3,7	1,9
3. BIENES TUTELARES	11,7	17,4	16,0	14,3	14,0	12,5	:	13,6	10,2	8,0
3.1 Enseñanza	5,7	8,4	5,9	5,2	6,1	4,9	7,8	5,1	5,7	3,2
3.2 Sanidad	4,7	5,7	6,4	6,8	6,0	4,7	6,8	4,4	5,7	3,2
3.3 Vivienda	0,4	1,6	2,8	1,4	1,5	2,4	:	0,6	0,4	0,3
3.4 Serv. Col.	0,9	1,7	0,9	0,9	0,4	0,5	:	0,6	0,4	0,3
4. GARANTIA DE RENTAS	7,4	16,4	17,2	16,7	15,8	6,9	17,7	9,1	7,8	12,5
4.1 Pensiones	5,6	8,1	11,9	12,6	13,1	4,7	12,9	6,4	6,7	7,6
4.2 Incap. Lab. Trans.	0,2	1,2	1,2	0,6	0,8	0,1	1,8	0,4	0,1	0,3
4.3 Ayudas Fam.	0,7	1,1	2,2	1,4	2,6	0,6	1,8	0,7	0,5	0,3
4.4 Desempleo	0,8	5,1	1,9	1,4	0,0	0,0	1,0	0,6	0,0	1,1
4.5 Varios	0,2	0,8	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	1,1
TOTAL GTOS. SOCIALES	19,1	33,8	33,2	31,0	29,8	19,4	:	22,7	18,0	20,5
5. SERV. ECONOMICOS	3,9	5,3	3,9	4,9	7,5	6,0	:	3,6	3,2	5,2
5.1 Operac. capital	1,8	:	1,0	2,0	2,8	3,6	:	1,2	0,7	:
5.2 Subvenciones	0,7	:	1,5	1,8	2,2	1,2	:	1,0	0,2	:
5.3 Varios	1,4	:	1,4	1,3	2,2	1,2	:	1,5	2,3	:
6. INTERESES DEUDA PUB.	3,4	5,3	2,2	2,2	7,2	3,6	5,4	4,6	2,7	0,3
7. CAPITULO RESIDUALb	0,7	7,1	2,4	4,4	-0,3	1,3	1,7	4,6	0,5	:
8. DEFICIT O SUPERAVIT	0,2	-7,1	-1,8	-3,9	-11,7	-4,4	-5,3	-3,2	-0,2	-3,0

a) Esta partida incluye los gastos no desglosados por función; b) La presencia de este capítulo se explica por el hecho de que la definición de los otros no es homogénea; c) en el caso de los Países Bajos, este capítulo incluye los gastos en vivienda, servicios colectivos y servicios económicos; d) Se excluyen los Entes Territoriales

Fuente: OCDE (1.985a) y Ministerio de Economía y Hacienda, 1.986: 142; los datos correspondientes a España han sido también corregidos.

1.985 b): 18-24, 37-42 y 70-76 y OCDE, 1.985 a): 53 y 54). El aumento del gasto público en España está, por tanto, dentro de la tendencia general que han mostrado la mayoría de los países de la OCDE, a excepción de EE.UU. y Gran Bretaña, pero temporalmente desfasado. Es con la democratización política cuando se produce la aceleración en el aumento del gasto público y una elevación de la tasa de crecimiento del mismo, mientras que en los países de la OCDE se produce una disminución de las tasas de crecimiento de la principal componente del gasto público, los gastos sociales. Pero, ¿cuál ha sido el aspecto del Estado que más ha contribuido a este aumento del gasto público?.

El máximo responsable de este aumento en España ha sido el desarrollo de la materialización financiera del ESB, que explica el 80 por ciento del aumento del gasto público del período 1.975-1.981 y el 95 por ciento si se toma el período 1.970-1.981. La experiencia de los principales países de la OCDE es similar, si bien con una intensidad explicativa algo menor por parte de la variable desarrollo del sistema de bienestar social, pues el capítulo de la deuda pública conoció igualmente un desarrollo muy importante. Así, en todos los países reseñados en los cuadros 2 y 3 el capítulo de la deuda pública explica por encima del 10 por ciento el aumento del gasto público (en España es sólo de un 4 por ciento), llegando incluso al 32 por ciento en el caso de Italia o al 24 por ciento en el caso de Dinamarca. La contribución de los gastos sociales de bienestar a dicho aumento es variable yendo desde el 80 por ciento para los casos de Alemania, Australia y Francia hasta poco más de 50 por ciento en Italia, Gran Bretaña o Japón. Dado que el aumento del gasto público en España está temporalmente desfasado, el aumento del papel de la deuda pública en el

alza del gasto público se producirá también más tarde que en la mayoría de los países de la OCDE; así la importancia de este capítulo medido en términos del PIB pasa de representar el 0,7 por ciento en 1.981 al 1,9 por ciento en 1.984.

La incidencia de los demás aspectos del Estado contemporáneo, esto es, del Estado tradicional y del Estado gestor (manager state) de la economía ha sido escasa o incluso han reducido su importancia, tanto en España como en los países de la OCDE reseñados en los cuadros 2 y 3. El campo en el que con más frecuencia se ha producido una reducción de la importancia del gasto público ha sido en el capítulo de los servicios económicos (Estado intervencionista, excluido el bienestar). En este aspecto, sin embargo, España se diferencia de lo que es la tendencia operante en los países de la OCDE, pues ha mostrado un incremento de la importancia del Estado intervencionista (excluido el bienestar) desde 1975 a 1.981, incremento que parece ser sostenido y creciente en los últimos años (5).

¿Cuál es la importancia de la materialización de los valores propios del ESB dentro del conjunto de recursos movilizados por el Estado contemporáneo? A principios de la década de los 70, el porcentaje de gasto público que representaban los gastos en bienestar social oscilaba entre el 45 y el 65 por ciento. Dado que el incremento del gasto público durante dicha década se ha debido fundamentalmente al crecimiento de este tipo de gastos, la importancia de la materialización financiera de los valores del ESB ha aumentado manteniendo más o menos el mismo abanico de discrepancias. Así a principios de la década de los ochenta los gastos sociales de bienestar representaban entre la mitad y dos tercios del total de gasto público. De esta forma

aunque las discrepancias en el tamaño del gasto público sean muy elevadas, pudiendo llegar incluso a que un país (los Países Bajos, por ejemplo) tenga un gasto público en términos del PIB que sea el doble que otro (frente a España), la importancia relativa del ESB en el conjunto del gasto público no presenta una discrepancia tan elevada. El hecho de que no se produzca una relación sistemática entre poca importancia del gasto público en términos del PIB y elevada proporción del ESB dentro del conjunto de gasto público evidencia que la intensidad del compromiso de los Estados sociales de bienestar por mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos es muy variable, algo que se deduce también de la propia lectura de la importancia de recursos destinados a este fin medido en términos del PIB.

Antes de proceder al análisis concreto de la estructura interna de la materialización financiera del ESB, conviene presentar un indicador del crecimiento que permite aislar la influencia de los efectos de la inflación, midiendo al mismo tiempo el comportamiento en relación al PIB real. Se trata del concepto de elasticidad. Este indicador ha sido ampliamente utilizado por la OCDE para medir el comportamiento del gasto público y sus componentes funcionales a lo largo del tiempo, por lo que también será calculado y aplicado en estas páginas como instrumento para el análisis que aquí se está llevando a cabo. Según la definición dada por la OCDE "la elasticidad de los gastos sociales (y por extensión de todo tipo de gasto público, G.M.) con respecto a la renta es igual a la tasa de crecimiento de los gastos sociales en términos nominales dividido por la tasa de crecimiento del PIB en términos nominales", lo que "equivale a una elasticidad definida en términos de gastos sociales corregidos de los efectos de la

inflación y al PIB real"(1.985 b): 23). Una elasticidad mayor que la unidad indica un crecimiento del gasto por encima del crecimiento económico registrado por el país o área geográfica de referencia; una elasticidad inferior a la unidad indica, por el contrario, que los recursos destinados a un capítulo determinado crecen a un menor ritmo que la economía en conjunto. En el cuadro 4 se recogen las elasticidades de crecimiento del gasto público y sus componentes funcionales en la mayoría de los países de la OCDE. En este cuadro vuelven a evidenciarse algunas de las principales conclusiones a las que se ha llegado anteriormente, aunque algo más matizadas, pues este indicador además de tener en cuenta la situación de partida en el crecimiento de los gastos sociales de bienestar, toma en consideración también la evolución del PIB, esto es, se trata de un indicador más matizado del ritmo de aumento del sistema de bienestar social de un determinado país. Concretamente, este indicador relativiza la conclusión a la que se llegó anteriormente al tomar en consideración la tasa de crecimiento medio del gasto, evidenciando:

- que el crecimiento del gasto público ha sido en España importante, pero tampoco de los más importantes, pues comparativamente con el crecimiento del PIB y de la propia situación de partida, otros muchos países han conocido crecimientos mayores (Japón, Bélgica, Alemania y los Países Bajos);
- que procediendo el mayor crecimiento del gasto público de la materialización de los valores del ESB, particularmente de la seguridad social y la sanidad, España no presenta la mayor tasa de elasticidad en estos dos tipos de gasto, pero sí de las mayores al estar sensiblemente sobre la media;

Elasticidad de los componentes funcionales del gasto público
Con respecto al PIB

Países	Período	Total	Admon.	Defensa	Educ.	Salud	Seg.Soc.	Serv.Econ.	Otros
Australia	1.966/81	1,23	0,93	0,74	1,32	1,35	1,44	0,85	1,88
Bélgica	1.970/80	1,36	1,24	1,10	1,27	1,50	1,54	1,04	1,28
Dinamarca	1.970/82	1,22	1,18	1,02	1,08	1,02	1,36	0,91	1,55
Finlandia	1.960/80	1,11a	:	:	:	1,36	:	:	:
Francia	1.975/81	1,14	1,03	1,18	0,99	1,20	1,25	0,89	1,10
R.F.Alemania	1.970/81	1,30	1,37	0,88	1,22	1,52	1,34	1,01	1,61
Irlanda	1.963/79	1,17b	1,17	1,16	1,20	1,39	1,25	1,03	1,05c
Italia	1.970/81	1,13	1,07	0,98	1,11	1,22	1,13	1,18	1,16
Japón	1.970/82	1,37	1,18	1,11	1,26	1,44	1,89	1,12	1,38
Países Bajos	1.960/81	1,26	:	0,86	1,17	:	1,33	:	1,33
Gran Bretaña	1.960/79	1,08	1,07d	0,82	1,20	1,20	1,29d	0,77d	1,09d
EE. UU.	1.970/78	1,05	0,98	0,44	1,09	1,35	1,41	0,71	1,52
España	1.970/81e	1,23	1,18	1,07	1,27	1,42	1,43	1,03	1,15

a) 1.975-1.982; b) 1.963-1.980; c) 1.963 - 1.978; d) 1.970 - 1.979; e) No incluye los

Entes Territoriales; : no disponible

Fuente: OCDE, 1.985a : 19; los datos para España son elaboración propia a partir de la información del cuadro 1

- que en los demás tipos de gastos (Servicios generales, defensa, educación y servicios económicos) presenta España también una elevada tasa de elasticidad, situada por encima de la media

2 EL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS SOCIALES DE BIENESTAR EN ESPAÑA Y EN LA OCDE

Corresponde ahora acometer un análisis más detallado de la evolución de la materialización financiera del ESB en España y en la OCDE. El primer aspecto a destacar es el pequeño alcance de dicha materialización por comparación con las tasas que presentan los países de la Comunidad Europea y ello a pesar del importante crecimiento habido durante la década de los setenta (véase cuadro 5). En este sentido la proporción del PIB que se dedica al bienestar social en 1.981 en España (20,2 por ciento) es similar a la que dedican países con una larga tradición liberal como EE. UU. (20,7 por ciento (OCDE, 1.985 b: 88)), Australia (19,1 por ciento) o Japón (19,4 por ciento).

Se ha visto en el punto anterior de este mismo capítulo que esta partida era el principal responsable del importante crecimiento del gasto público para el período analizado. Surge, entonces, la cuestión de si el aumento del ESB ha sido mayor en España que en los demás países de la OCDE. De la consideración conjunta de los cuadros 2 y 3 se desprende que el aumento del ESB ha sido mayor en España en el período

cuadro 5

Gastos corrientes en protección social en España y en la CEE.

Como porcentaje del PIB y en porcentaje de crecimiento medio anual del período indicado

Países	Porcentaje sobre PIB				% crecimiento medio		
	1.970	1.975	1.980	1.981	70/81	70/75	75/81
Países Bajos	20,8	28,1	30,4	31,4	3,8	6,2	1,9
Bélgica	18,7	24,2	28,1	30,0	4,4	5,3	3,6
Dinamarca	21,5	25,8	28,7	30,1	3,1	3,7	2,6
R.F. Alemania	19,6	29,8	28,5	29,4	3,7	8,7	-0,2
Luxemburgo	15,9	22,3	25,9	27,8	5,2	7,0	3,7
Francia	19,2	22,9	25,9	27,4	3,3	3,4	3,0
Italia	17,4	22,6	22,8	25,3	3,5	5,4	1,9
Gran Bretaña	15,9	19,4	21,4	23,4	3,6	4,0	3,2
Irlanda	13,2	19,7	21,0	21,9	4,7	8,3	1,8
EUR-9	19,0	24,7	25,8	27,2	3,3	5,4	1,6
España	9,5	12,1	17,2	17,7	5,8	4,9	3,5

Fuente: EUROSTAT: Social Protection. Statistical Bulletin 1-1.985, Luxemburgo 1.985. Para España, estimación del IELSS publicados en la Memoria de los presupuestos para 1.986 de la Seguridad Social. El cálculo de las tasas de crecimiento para los períodos 70/81, 70/75 y 75/81 es elaboración propia (4).

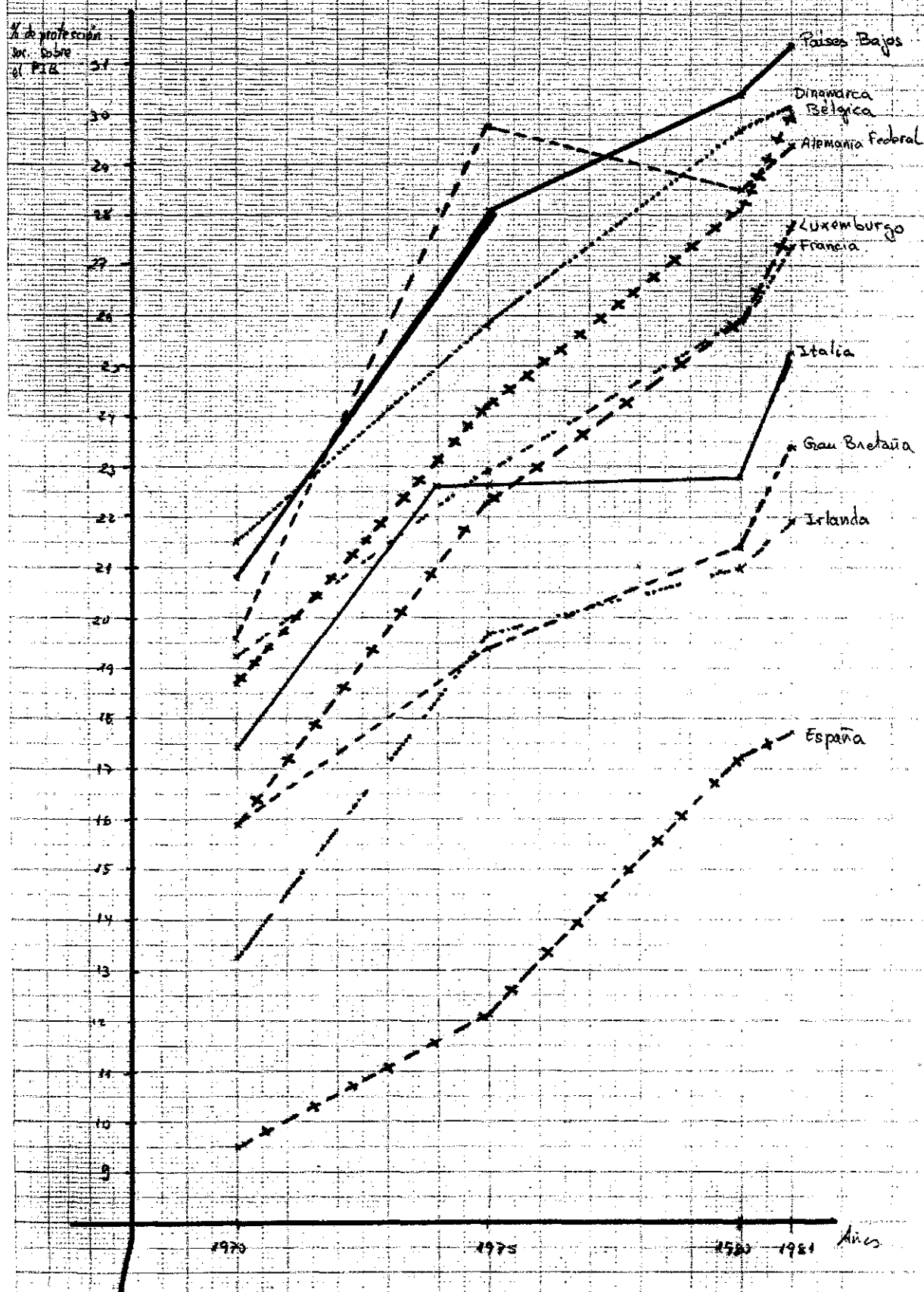


Gráfico 3: Evolución del porcentaje de gastos en protección social de los países integrantes de la C.E. (a excepción de Portugal y Grecia)

Fuente: véase cuadro 5

1.970-1.981 que en todos los países reseñados en dicha tabla, por lo que se desprende que España se encuentra entre los países que más han aumentado la materialización financiera del ESB durante la década de los 70. Esta conclusión es, sin embargo, precipitada, como lo demuestran las estadísticas de gastos en protección social que publica la CE y que se recogen en el cuadro 5. Ya se ha indicado en el capítulo anterior que los gastos en protección social no representan toda la materialización financiera del ESB, principalmente porque dejan sin registrar los gastos en educación. No obstante, el hecho de que los datos que se ofrecen constituyan la mayor parte de los recursos destinados a bienestar social (4/5 o más) y que sean registrados con una metodología uniforme dota a los mismos de un elevado grado de fiabilidad y es por ello por lo que se acude a ellos para matizar las conclusiones derivadas de las estadísticas de la OCDE. Si bien los datos referidos a España no son sino una estimación estadística, ligeramente sobrevalorada como después se demostró (6), evidencian claramente que el aumento de la importancia de los gastos en protección social y, por tanto, del ESB en general, en España no es de los más elevados, sino que se encuentra en la media de los países de la CE, por detrás de los incrementos registrados por los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Irlanda o Dinamarca. Ahora bien, si en lugar de considerar la cuantía del incremento del gasto, se relativiza este indicador tomando en consideración la posición de partida de cada país el panorama cambia radicalmente. Si se considera la tasa de crecimiento medio acumulativo (7) registrado por cada país y por EUR-9 se puede observar que España presenta la mayor tasa de crecimiento medio acumulativo del período. Puede afirmarse así, que si bien España se encuentra en la media de

incremento de los gastos en protección social, por tanto, también de la materialización del ESB, su tasa de crecimiento medio ha sido la más elevada. Esta afirmación, sin embargo, no es extensiva al conjunto de gasto público, pues si bien España presenta una de las tasas de crecimiento medio entre 1.970 y 1.981 más elevadas de los países de la OCE que se indican en los cuadros 2 y 3 (3,6 por ciento), otros países como Japón e Italia han registrado tasas de crecimiento medio superiores (5,4 y 3,7 por ciento respectivamente). Por otra parte, si bien España ha registrado el mayor incremento de los gastos en protección social durante la segunda parte de la década, la tasa de crecimiento medio acumulativo ha sido mayor en el período 70/75 que en el período 75/81, igual que ha ocurrido en los demás países de la CE.

¿Cuáles son las características básicas de la estructura interna de la materialización financiera del ESB?, ¿a qué tipo de situaciones dedica el ESB mayores niveles de recursos?, ¿cuál ha sido la evolución de los distintos gastos sociales de bienestar?. Son varios los criterios que se pueden establecer para caracterizar la estructura interna de la materialización financiera del ESB. Una primera aproximación para caracterizar dicha estructura la proporciona la proporción de recursos que se destinan a lo que se ha dado en llamar bienes preferenciales, tutelares o de mérito, de una parte, y a la garantía de rentas, de otra.

Se denominan bienes preferenciales, tutelares o de mérito a aquellos bienes que el Estado garantiza en determinada cantidad, calidad y condiciones a toda la población que reúne determinados requisitos para ello, estando dicha garantía al margen de los principios de mercado. Los bienes preferenciales más importantes son la

educación, la sanidad y la vivienda, particularmente los dos primeros. La satisfacción de las necesidades individuales ligadas al consumo de estos bienes la proporciona en general el Estado mediante la organización directa de su producción. Esto es, el Estado produce y gestiona mediante empleados a su servicio dichos bienes (educación primaria, secundaria, media, universitaria, etc. o consultas médicas, intervenciones quirúrgicas, etc.), lo que, sin embargo, no excluye que en determinados casos o por determinadas razones, el Estado contrate la producción de dichos bienes con el sector privado a beneficio de los titulares de un derecho social a un bien preferencial determinado (así la educación básica en centros privados de enseñanza o los "conciertos" con hospitales -"instituciones cerradas"- privados). No obstante, puede afirmarse en términos generales que la mayor parte del volumen de recursos destinados a los bienes preferenciales (a excepción de vivienda) se produce directamente por el Estado.

Se entiende por prestaciones de garantía de rentas las prestaciones de la seguridad social o asimiladas, de un lado, y las prestaciones asistenciales del Estado, de otro. El tipo de servicios que el Estado garantiza en este caso es básicamente la continuidad en la percepción de rentas cuando no se puede vender la fuerza de trabajo a fin de garantizar un nivel de vida mínimo; a ello hay que añadir, sin embargo, también una especie de "compensación social" por la función socializadora de la familia, se trata de las prestaciones familiares centradas en las prestaciones por hijos a cargo. La organización de la producción de estos servicios se hace también directamente por el Estado, aunque en este caso el volumen de personal necesario para gestionar estas prestaciones es muchísimo menor que el que se precisa para la

producción de los bienes preferenciales.

El crecimiento que ha conocido la materialización financiera del ESB durante la década de los 70, centrado en su primera mitad, ha comportado fundamentalmente el desarrollo de la garantía de rentas, disminuyendo, por tanto, la posición relativa de las prestaciones de bienes preferenciales dentro del conjunto de los gastos sociales de bienestar. Esto es, de 1.970 a 1.981 ha disminuido la importancia de los bienes preferenciales dentro del ESB, pasando a representar una cuantía ya próxima al 50 por ciento (países europeos), ya próxima al 60 por ciento (países con un ESB menos desarrollado pero económicamente desarrollados). Los principales responsables de este crecimiento diferencial ha sido, como se verá en la próxima sección, el aumento de las prestaciones por desempleo y de las pensiones por lo que respecta a las prestaciones de garantía de rentas y los gastos de sanidad por lo que respecta a la producción de bienes preferenciales; en los gastos en educación se ha producido incluso una disminución de su importancia en el PIB en el período 1.975/81 en muchos países de la OCDE. Esta es la tendencia que ha seguido también la materialización del ESB en España, donde 2/3 del incremento de los recursos destinados al ESB se han destinado a la garantía de rentas, lo que ha hecho que la proporción de recursos destinados a los dos grandes tipos de necesidades que se han distinguido (bienes preferenciales y garantía de recursos) esté desequilibrada con respecto a las pautas de la OCDE, caracterizándose España por ser el país que menores recursos destina a la educación y a la sanidad, por debajo incluso de países como Australia, Japón y EE. UU. (en España se dedica el 40 por ciento de los recursos a la satisfacción social de las necesidades preferenciales). A este respecto ha sido la

educación la partida que más ha salido perjudicada en esta evolución, pues el mayor incremento registrado en el suministro de bienes preferenciales en el período 1.970-81 se ha registrado en la sanidad (casi 2/3 del incremento global), tendencia, por otra parte, consistente con la presentada por la OCDE.

Atendiendo a la importancia de los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades sociales preferenciales, que ha sido visto como la línea de demarcación más característica que distingue a los ESB desarrollados por las ideologías social-conservadora y socialdemócrata, en el sentido en el que los partidos conservadores han tendido a desarrollar menos que los partidos socialdemocráticos un sistema público de producción de bienes sociales (Schmidt, 1.982: 165; Castles, 1.982), en base a la estructura vigente en 1.981 se pueden distinguir básicamente dos tipos de ESB:

1. Por una parte, están los ESB con un relativamente elevado volúmen de gasto en bienes preferenciales y, por tanto, con una elevada burocracia de bienestar. Formarían parte de este grupo la mayoría de los países Europeos occidentales: Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, Noruega, Francia, Italia y Alemania, así como Gran Bretaña. Estos países dedican ya una cuantía próxima al 14 por ciento del PIB a educación y sanidad (Suecia, Dinamarca y los Países Bajos), ya una cantidad próxima al 12 por ciento (el resto de los países).

2. Por otra parte, están los ESB con una relativamente baja proporción de reursos destinados a la satisfacción de las necesidades sociales preferentes y, por tanto, con un desarrollo menor de la burocracia de bienestar. Formarían parte de este grupo Australia, Japón, Estados Unidos, España y Austria, que dedican una cuantía próxima al 10 por ciento

del PIB a educación y sanidad.

Esta clasificación en dos tipos de ESB según la cuantía de recursos destinados a la producción y distribución de bienes preferenciales se corresponde, en general, con una clasificación paralela según los recursos destinados a la garantía de rentas. Resulta así que los países que menores recursos destinan a la satisfacción de las necesidades preferenciales son también, en general, los que menores recursos destinan a la garantía de rentas. Estas conclusiones son de suma importancia para una de las explicaciones al uso de las diferencias en el volumen de recursos destinados al ESB según sea la relación de fuerzas del sistema político de los distintos ESB y que se discutirán más adelante.

¿Cuál ha sido la evolución registrada desde 1.970 en este sentido?. En la década que media entre 1.970 y 1.981, si bien no se puede decir que haya habido una convergencia entre los países, ni en cuanto a la cuantía de los recursos destinados al bienestar social, ni en cuanto a la importancia de los recursos destinados a la producción de bienes preferenciales, sí puede decirse, por un lado, que se produce cierta polarización entre los países europeos (con el 30 o más por ciento del PIB destinado a gastos sociales de bienestar, con una dispersión bastante considerable) y los países anglosajones (con una cuantía próxima al 20 por ciento del PIB) en cuanto al volumen del ESB, polarización que, por otro lado, encuentra también su paralelo en la cuantía de gastos destinados a la producción de bienes preferenciales. En este caso, sin embargo, el grado de polarización es con mucho menor, acercándose más bien a una estratificación a tres niveles: aproximadamente un 10 por ciento del PIB destinado a educación y sanidad en los países anglosajones y

Japón (además de Austria y España), en torno al 12 por ciento en los países centroeuropeos y alrededor del 14 por ciento en los países nórdicos (Suecia, Dinamarca y los Países Bajos).

En resumen, la tendencia que más claramente se observa en la evolución de la importancia y estructura de los recursos destinados a la materialización del ESB en los principales países de la OCDE durante el período 1.970-1.981 son las siguientes:

- A pesar del crecimiento de los recursos destinados al bienestar social en el período que se considera, el conjunto de países de la OCDE continua caracterizándose por un elevado grado de dispersión en cuanto al volumen y estructura de la materialización del ESB, estándose, por tanto, lejos de una convergencia en este punto.
- A raíz de la crisis económica y durante la segunda parte de la década (período 1.975/81) se ha producido una importante reducción del ritmo de crecimiento de los gastos sociales de bienestar en la mayoría de las países, produciéndose incluso una disminución de su participación en el PIB en Canadá, EE.UU. y Alemania o un crecimiento insignificante en Australia.
- No obstante, se ha registrado en este período una marcada polarización de la importancia del ESB en términos del PIB entre los países europeos continentales (con excepciones) y los países anglosajones, fundamentalmente, así como Japón (esto es, Canadá, Australia, Estados Unidos y Japón, al que también se ha unido el fundador de uno de los modelos de protección social, Gran Bretaña)
- Esta polarización es mayor en la prestación de garantía de recursos (en parte debido a la diferente importancia de las prestaciones por desempleo) que en la organización de la

producción de bienes preferenciales, donde si bien existen importantes diferencias estas son comparativamente menores.

- Mientras el incremento de recursos destinados a la producción de bienes preferenciales y a la garantía de recursos ha tendido a ser similar en los países con bajo nivel de bienestar (pero altamente desarrollados), en los países europeos continentales el crecimiento ha tenido lugar mayormente en la garantía de recursos.

La evolución que ha seguido España en este sentido ha sido inversa a la del grupo en el que, en principio por su cuantía del gasto, pertenece. La evolución que ha seguido es paralela a la registrada por la mayor parte de los países europeos continentales, esto es, proporcionalmente mayor desarrollo de las prestaciones por garantía de rentas. Pero esto no debe hacer olvidar que, como ya se ha indicado, la importancia de los recursos destinados a la satisfacción de necesidades preferenciales es en España muy baja, tan baja que incluso países caracterizados por una ideología de mercado muy extendida, incluso para la satisfacción de las necesidades preferenciales, dedican en 1.981 una cuantía comparativamente (en términos del PIB) mayor de recursos, es el caso de EE.UU., Japón, Australia y Canadá.

* * *

Es sin embargo necesario analizar algo más detalladamente esta evolución comparada y global que se acomete en este capítulo de la materialización financiera del ESB. ¿Cuál ha sido la evolución comparada y en términos reales de los principales tipos de gasto social de bienestar?. ¿Comporta el crecimiento de los gastos sociales de bienestar una profundización de la cobertura de este tipo de prestaciones?. ¿Se ha producido un aumento del nivel real

medio de las prestaciones a pesar de la austeridad que caracteriza a la política social de bienestar de la segunda mitad de la pasada década?. Estas son preguntas que es preciso responder antes de proceder a un análisis detallado de la estructura y evolución de la materialización financiera del ESB en España.

3 FACTORES DEL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS SOCIALES DE BIENESTAR

Como ya se ha indicado anteriormente, no todos los tipos de gasto social de bienestar han crecido de igual forma. Por otra parte, el aumento del volumen de recursos destinados a un determinado objetivo no significa necesariamente un aumento en la calidad de las prestaciones, pues dicho aumento puede responder, entre otras cosas, a una necesidad de orden demográfico, esto es, derivada de un incremento en el colectivo potencial objeto de protección social o a un aumento de los costes de producción por encima de la tasa de inflación de dichas prestaciones sociales. Interesa, por tanto, descomponer dicho crecimiento nominal de los gastos sociales de bienestar en distintos factores que den cuenta, al menos en términos generales, de dicho crecimiento. La OCDE (1.985b: 30 y ss) ha procedido a una descomposición este tipo del crecimiento de los gastos sociales de bienestar, distinguiendo como factores de dicho crecimiento, por un lado, la importancia de la inflación y de los precios relativos, lo que permitiría obtener la tasa de

crecimiento de los gastos sociales de bienestar en términos reales y, por otro, distingue como factores determinantes de dicho crecimiento en términos reales el nivel de cobertura (aumento de la población protegida), factores demográficos (aumento de la población potencialmente protegible) y prestaciones reales medias (aumento del nivel medio de cobertura). De esta forma "los gastos reales están en función del tamaño de la población prevista por un programa dado, de la proporción de esa población que se beneficia de hecho de ese programa y de las prestaciones medias medidas en términos reales" (1.985b: 29). La relación matemática y hasta cierto punto causal entre estos factores no está suficientemente aclarada por parte de la OCDE; así, la incidencia de los factores demográficos sobre la evolución del gasto no está nada clara, pues solamente incide sobre el comportamiento del gasto en la medida en que comporte una mayor utilización de las prestaciones (mayor cobertura), lo que depende de múltiples factores (así en materia de sanidad depende tanto de si se suministra este servicio bajo el principio de aseguramiento o como servicio nacional -universalidad-, como del grado de morbilidad de la población, entre otros factores). Por otra parte, esta interpretación de los factores explicativos del crecimiento del gasto descansa sobre la base de identidades contables, esto es, no se trata de un modelo explicativo de las causas del crecimiento de los gastos sociales de bienestar. Indica la propia OCDE en este sentido que "el factor de crecimiento más profundo es ciertamente el compromiso de los poderes públicos con los objetivos de justicia (particularmente en materia de aseguramiento social, garantía de rentas, distribución de los bienes preferenciales y redistribución de recursos) así como la opinión del momento sobre la intensidad con la que se

pueden perseguir dichos objetivos" (OCDE, 1.985 b: 27). La desagregación de los factores del crecimiento de los gastos sociales de bienestar no explica, por tanto, por qué han crecido éstos, sino que únicamente depura la tasa bruta de crecimiento de este tipo de gasto público, constituyendo en este sentido una aproximación imperfecta al análisis de las causas del crecimiento de la materialización financiera del ESB. Por otra parte, la apelación al compromiso de los poderes públicos con los objetivos de justicia social tampoco resulta satisfactoria, pues quedaría por explicar el diferente compromiso en los distintos períodos históricos y en los distintos países.

No obstante y a pesar de que esta desagregación de los factores del crecimiento de los gastos sociales sea insatisfactoria desde el punto de vista de la explicación de las causas del crecimiento de los gastos sociales, de un lado, y no presente una relación lógico-matemática clara, resulta de interés para determinar: en primer lugar, el crecimiento en términos reales (esto es, teniendo en cuenta también el efecto de los precios relativos); en segundo lugar, para resaltar la importancia relativa del crecimiento del colectivo potencial de beneficiarios; en tercer lugar, el crecimiento de los beneficiarios y por comparación con el crecimiento del colectivo potencial de crecimiento y/o de la evolución registrada por otros países, el de excluidos, pudiendo proporcionar en este sentido un indicio de la profundización de los valores que encarna el ESB, lo que por otra parte se deriva también de la consideración del crecimiento de las prestaciones reales medias. Esta desagregación artificial de los factores del crecimiento de los gastos sociales de bienestar resulta, por tanto, de interés como una primera aproximación en términos generales

de la evolución de la materialización financiera del ESB de los países económicamente más desarrollados de la OCDE.

En los cuadros 6 y 7 se presentan los factores del crecimiento de los gastos sociales en términos nominales para la media de los siete grandes países de la OCDE para los períodos 1.960-1.975 y 1.975-1.981 respectivamente. El cuadro 8 presenta la misma desagregación hecha para España por la Dirección eneral de Presupuestos y referida al período 1.975-1.981; desgraciadamente no se dispone de desagregación similar para el período 1.960-1.975.

En primer lugar se comparará el comportamiento registrado por los gastos sociales como media de los siete países más grandes de la OCDE en los dos periodos considerados y a continuación se comparará con el comportamiento seguido por España en esta materia. A diferencia de la impresión general sobre el comportamiento del gasto social según la cual la crisis económica disparó este tipo de gastos, en estos cuadros se puede constatar que la tasa de crecimiento anual de las prestaciones medias reales es como media el doble en el período 1.960-1.981 que en el período 1.975-1.981, siendo el menor crecimiento particularmente claro en las prestaciones de educación (del 6,2 por ciento de crecimiento medio al 1,4 por ciento), desempleo (del 12,7 al 5,7 por ciento) y sanidad (del 9,0 al 3,4 por ciento). Hay que llamar, sin embargo, la atención sobre el hecho de que este comportamiento de los gastos sociales de bienestar se refiere únicamente a la media de los siete grandes países de la OCDE, que, por una parte, presenta una gran heterogeneidad de situaciones y, por otra, presenta un mayor grado de austeridad en el recorte del crecimiento de los gastos sociales de bienestar que la media (no ponderada)

Descomposición de la tasa de crecimiento de los gastos sociales 1.960-1.975

Media de los siete países más desarrollados de la OCDE

1.960	1.960 - 1.975				DESGLASE DE LOS GTOS REALES: FACTORES		1.975			
tipo de gasto	% PIB	Gtos no- minales	Indice im- plícito de precios del PIB	Gtos co- rrregidos relati- vos inflación	Gtos reales	demográ- ficos	% PIB			
(tasa anual de crecimiento en % (1.960/75)(a)										
Enseñanza	3,4	14,7	5,7	8,5	2,5	6,2	0,6	1,4	4,1	5,8
Sanidad	2,5	16,7	5,7	10,4	1,3	9,0	1,0	1,3	6,5	5,2
Pensiones	4,8	14,1	5,7	7,9	-0,3	8,2	2,4	1,8	3,8	7,3
Desempleo	0,5	18,9	5,7	12,4	-0,3	12,7	4,4	1,5	6,4	1,1
TOTAL	11,2	15,1	5,7	8,9	0,8	8,0	1,6	1,6	4,6	19,4

a) Tasa de crecimiento anual compuesta correspondiente a la media geométrica de la tasa de crecimiento por países
Fuente: OCDE, 1.985 b: 31

cuadro 7

Descomposición de la tasa de crecimiento de los gastos sociales 1.975-1.981
Media de los siete países más desarrollados de la OCDE

1.975	1.975 - 1.981	DESCGLOSE DE LOS GTOS REALES: FACTORES				1.981	
tipo de gasto	% PIB	Gtos no-minales	Indice im- plicito de precios del PIB	Gtos co- rregidos efectos, inflación	Precios relativos, medias	Gtos reales medias	% PIB
(tasa anual de crecimiento en % (1.975/81)(a))							
Enseñanza	5,8	12,5	9,5	2,7	1,3	1,4	5,7
Sanidad	5,2	14,3	9,5	4,4	1,0	3,4	5,6
Pensiones	7,3	17,0	9,5	6,8	0,0	6,8	8,8
Desempleo	1,1	15,7	9,5	5,7	0,0	5,7	1,2
TOTAL	19,4	14,9	9,5	4,9	0,7	4,2	21,3

a) Tasa de crecimiento anual compuesta correspondiente a la media geométrica de la tasa de crecimiento por países
Fuente: OCDE, 1.985 b: 31

de todos los países de la OCDE (cfr. OCDE, 1.985 b: 29). El comportamiento seguido por España es total y significativamente diferente al presentar un crecimiento de los gastos sociales reales casi tres veces superior a la media de los siete grandes países de la OCDE para el período 1.975-1.981. La comparativamente menor importancia en términos de proporción del PIB de cada uno de los distintos tipos de gasto (que salvo en el caso de sanidad es en España en 1.975 menor que la media registrada por los siete grandes de la OCDE en 1.960) ya se ha destacado en los epígrafes anteriores, por lo que no se hará ahora especial hincapié en ello. El bien que menor nivel de crecimiento en términos reales ha presentado ha sido la sanidad que, como ya se verá en el próximo punto, conoció un mayor crecimiento en el período 70-75, seguido por la educación, en mararcada diferencia con el comportamiento seguido por la media de los siete mayores países de la OCDE. Por el contrario, los gastos que mayor crecimiento han presentado han sido las prestaciones por desempleo y las pensiones.

Los rasgos generales de la evolución de los ESB de los siete grandes durante el período 1.975 - 1.981 parece ser la continuidad en el déficit de cobertura de las prestaciones de garantía de renta que han caracterizado al período 1.960 - 1.975 (mayor crecimiento de la población susceptible de ser protegida que la proporción de población realmente protegida), acentuándose incluso como media, muy particularmente en el caso de las prestaciones por desempleo (suministradas mediante el principio de aseguramiento y temporalmente limitadas) al registrarse incluso un decrecimiento en el nivel de cobertura. Esto significa que en los países con un sistema asistencial complementario desarrollado, esto es, no muy restrictivo, ha debido de

crecer la proporción de los que se ven obligados a acudir a dicho mecanismo (con el consiguiente estigma social), mientras que en los demás países han quedado sencillamente desprotegidos. La continuidad en el déficit de cobertura de prestaciones por desempleo ha afectado a todos los países, mientras que en el caso de las pensiones se ha producido un aumento de la cobertura en Francia, Alemania y Japón. Por lo que respecta a las prestaciones de bienes preferenciales se ha producido una ligera reducción del nivel de cobertura en lo que se refiere a sanidad, que ha afectado a casi todos los países, y un aumento del nivel de cobertura de la enseñanza, que también ha afectado a casi todos los países (menos a EE.UU. y a Gran Bretaña). La evolución de la materialización de los valores del ESB ha estado, por tanto, mucho más encaminada a elevar el nivel de prestaciones que el nivel de cobertura, esto es, que no se ha encaminado en la dirección de proteger a más potenciales beneficiarios, sino a proteger mejor (crecimiento real de las prestaciones).

La evolución que ha seguido España en este sentido y en dicho período ha sido inversa a la registrada por los países anteriormente considerados. El mayor crecimiento real de los gastos sociales de bienestar ha estado destinado a aumentar el nivel de cobertura, que salvo en el caso de la educación se ha situado muy por encima del crecimiento del colectivo potencial de beneficiarios. Las prestaciones reales medias han conocido, por el contrario, un crecimiento real bajo, incluso negativo en las prestaciones por desempleo, a excepción de las pensiones, que presentan una tasa de crecimiento mayor que la media de los siete países más grandes de la OCDE.

Es conveniente, sin embargo, discutir algo más

detalladamente la evolución de los principales tipos de gasto social de bienestar.

Educación

Además del aumento de la prestación real media como factor explicativo del crecimiento de los gastos reales en educación, que es el tipo de gasto social que menos crece en ambos períodos en el ámbito de la OCDE, el aumento del nivel de cobertura contribuye también en una cuantía no desdeñable. La influencia de este factor es, no obstante, solamente significativa en el periodo 1.960-1.975, lo que traduce de una parte el efecto demográfico positivo, el llamado baby-boom, y de otra la mayor incorporación a la educación superior de colectivos anteriormente ausentes de estos niveles de educación, la extensión de la edad obligatoria de escolarización y la ampliación de la educación preescolar, mayormente ligada ésta a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. La ampliación de la enseñanza superior y la ampliación de la educación preescolar son los principales factores que explican el crecimiento del nivel de cobertura en la década de los 70 (cf. OCDE, 1.985b: 44). La ampliación de la prestación real media procede del aumento de número de personal educativo por alumno, así como de la ampliación de las estructuras educativas existentes.

La evolución de los factores del crecimiento de este tipo de gasto en España contrasta con la media de los siete grandes países de la OCDE, en primer lugar, por ser bastante mayor (7,6 por ciento frente a 1,4 por ciento). En segundo lugar por registrarse un crecimiento en el nivel de cobertura importante, bastante más importante que en dichos países, que

afecta a todos los niveles de enseñanza no obligatoria: preescolar (4 y 5 años), BUP, Formación Profesional y enseñanza universitaria. Hay que señalar, sin embargo, que la tasa de escolarización en las enseñanzas medias es relativamente baja (61,5 por ciento en el curso 81/82) y particularmente en lo que se refiere a la Formación Profesional (20,7 por ciento en el curso 83/84). La elevada importancia comparativa de la influencia de la ampliación de la cobertura radica tanto en el mayor índice de crecimiento de la población, pero en rápida disminución (un 6,1 por mil más que la media comunitaria en 1.975 y un 1,8 por mil más en 1.981), como sobretodo por la baja tasa de escolarización en las enseñanzas no obligatorias que caracterizaba el sistema educativo español en 1.975 (así, por ejemplo, esta tasa era del 37,8 por ciento en BUP y FP). Por otra parte, comparativamente con los siete grandes países de la OCDE, caracterizados como se ha dicho por haber recortado el crecimiento de los gastos sociales, la mejora real de las prestaciones ha sido menor en España, si bien ello no ha impedido que se produzca en nuestro país una ligera reducción en términos medios del número de alumnos por aula y por profesor (cf. González Anleo, 1.985: 52 y ss).

Puede concluirse, por tanto, que España presenta un comportamiento anómalo y retardado en este campo con respecto a la evolución registrada por los grandes países de la OCDE.

Sanidad

En la década de los 60 y principios de los 70 la ampliación de la cobertura era, además del mayor nivel de prestaciones, uno de los principales factores explicativos

del crecimiento de las prestaciones sanitarias de los distintos Estados miembros de la OCDE, tendiéndose en general, y particularmente en Europa, hacia una universalización de la cobertura, incluso en los casos (la mayoría) en los que no existe un servicio nacional de salud (prestaciones sanitarias universales) sino que la cobertura social contra la enfermedad tiene lugar a través de sistemas de aseguramiento social obligatorio. Esta universalización de la cobertura estuvo ligada a la ampliación del campo de acción del sistema de seguridad social, que en unos casos suponía la integración de nuevos colectivos antes excluidos en los regímenes existentes, en otros la creación de regímenes especiales para colectivos "especiales" desprotegidos y, por último, en otros se ampliaba la acción protectora de la seguridad social al ámbito de la sanidad antes excluido. En la década de los 70 gran parte de esta tendencia desaparece "ya sea -como indica la OCDE- porque los países se acercaban casi al nivel de cobertura total, ya sea debido al desarrollo de los sistemas privados de aseguramiento en los países en los que los gastos privados juegan todavía un importante papel en la distribución de los servicios de salud" (1.985b: 44). Los factores demográficos pierden también en importancia al disminuir el nivel de crecimiento de la población de estos países, al ser la totalidad de la población los beneficiarios potenciales de los servicios de sanidad.

El aumento de las prestaciones reales medias es particularmente fuerte en el periodo 1.960-1.975 y debe su importante crecimiento a dos tipos de causas fundamentales. De una parte al fuerte avance de la tecnología médica y de otra al aumento de las enfermedades o estados de salud socialmente protegidos. A pesar del fuerte aumento del nivel

de prestaciones reales, los autores del Informe sobre la Seguridad Social en el año 2.000, instan a "guardarse de exagerar el mejoramiento de la salud en general, por las siguientes razones:

1. " ... el gran aumento en los gastos de salud no produjo una aceleración general de la declinación de las tasas de mortalidad con relación a las correspondientes a los treinta años anteriores (se refiere a 1.980, GM).
2. Gastando más servicios curativos no se logra necesariamente un mejoramiento de la salud.
3. Pese a una cobertura más extensa por la seguridad social, no han disminuido las diferencias en lo atinente a las condiciones relativas de salud entre los diversos grupos socioeconómicos en aquellos países que se han preocupado de determinar estas diferencias." (OIT, 1.984: 72).

Por lo que se refiere a España la importancia de los distintos factores explicativos del crecimiento de los gastos es algo diferente. Por una parte, la ampliación de la cobertura es el factor más explicativo en el período 1.975-1.981. Al recoger este factor la tasa de aumento del número de enfermos ingresados, "a falta de un indicador más ajustado" (Ministerio de Economía y Hacienda, 1.986: 156), este factor no es representativo, pues puede recoger un aumento de la morbilidad del colectivo asegurado, aunque, sin embargo, recoja también la tendencia más tardía a la universalización de nuestro sistema de asistencia sanitaria.

En efecto, si bien se constata un aumento de la morbilidad en el período, ésta no excesivamente importante en las enfermedades que requieren hospitalización; por otra parte, la tasa de cobertura de la población ha crecido en el período considerado desde un 77,5 por ciento en 1.975 a un 84

por ciento en 1.981. De otra parte, las prestaciones reales medias crecen a un ritmo significativamente bajo, no sólo en comparación con el comportamiento seguido en la mayoría de los países de la OCDE (si bien se registra también una disminución de las prestaciones reales medias durante este período en Australia e Italia (1.985a: 106)), sino también en términos absolutos.

Pensiones

A diferencia de lo que ocurre con las prestaciones anteriores aquí, como en las prestaciones por desempleo, el factor demográfico sigue jugando un importante papel, junto al aumento de las prestaciones reales medias, en la determinación del comportamiento del gasto social en los grandes de la OCDE-Europa. El factor aumento de la cobertura ha jugado lógicamente también un significativo papel, pues traduce la incidencia efectiva del envejecimiento de la población en el sistema de pensiones.

Si el aumento de las prestaciones reales medias ha sido marcadamente inferior en todos los países que componen los siete grandes de la OCDE en el período 1.975-1.981 por comparación al período 1.960-1.975, la excepción la constituye los gastos de pensiones que han visto un crecimiento más o menos similar en los dos períodos. Este comportamiento del gasto en pensiones se debe en gran medida a la indiciación de las pensiones en la mayoría de los sistemas de seguridad social, que en algunos países incluso incluía una mejora por encima de la inflación para hacer partícipe a toda la población, esto es, a los pensionistas de los beneficios de la prosperidad económica. Por ello,

"solamente en los países en los que la sobreindiciación era importante, como en Alemania y los Estados Unidos, se ha podido reducir de forma importante el crecimiento de los gastos (en pensiones, GM)" (OCDE, 1.985b: 45). No obstante se han generalizado en casi todos los países las medidas de ralentización de las tasas de incremento de las pensiones y ello a través de tres vías fundamentales, a saber:

1. "Aplazamiento de la revalorización , ampliando los plazos de sus sucesivas ampliaciones o retrasando su abono."
2. "Variaciones en el índice a considerar, que suele asumir la tendencia hacia el establecimiento de índices específicos para tal fin. La fórmula más general consiste en la exclusión en el índice general de precios de ciertos bienes y servicios."
3. "Aplicación de revalorizaciones ponderadas en las que se opera con fórmulas redistributivas (aplicación de índices distintos e inversamente proporcionales a las cuantías de las pensiones a revalorizar) o reductoras (aplicación de índices inferiores al coste de la vida)".(Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1.985c: 71-72)

En España el crecimiento de las pensiones es el factor que cuantitativamente más ha contribuido a incrementar los gastos sociales. Si bien su tasa de crecimiento es menor que la presentada por las prestaciones de desempleo, su volumen absoluto supera a éstas. Los dos factores que más han influido en este comportamiento y en un grado mucho más intenso que para los siete grandes de la OCDE son el aumento de la cobertura y el aumento de las prestaciones reales medias. Dado que el comportamiento de los distintos tipos de pensiones se aborda en los siguientes capítulos, se pasará a continuación a considerar brevemente el comportamiento de las

Prestaciones por desempleo

A pesar del aumento del nivel de desempleo después de 1.975, el grado de crecimiento anual de las prestaciones reales por este concepto en los siete grandes países de la OCDE ha sido mayor durante el período 1.960-1.975 (12,7 por ciento) que durante el período 1.975-1.981 (5,7 por ciento). Mirando a los factores considerados como determinantes de dicho crecimiento se observa que el mayor crecimiento registrado en el primer período se debe al elevado nivel de crecimiento anual de las prestaciones reales medias, más que al crecimiento del nivel de desempleo (recogido como factor demográfico), mientras que en el segundo período considerado es el aumento del nivel de desempleo el factor más importante en la explicación del crecimiento real del gasto, registrándose un crecimiento moderado del nivel de prestaciones reales. Característico del segundo período es la disminución del nivel de cobertura del desempleo como media de los siete grandes, si bien esto ha tenido lugar únicamente en Alemania, Italia y los EE. UU.. De hecho, el comportamiento seguido por las prestaciones por desempleo es marcadamente diferente según los países y las desviaciones con respecto a la media son en este caso mucho mayores que en los demás gastos sociales considerados.

La razón para la disminución del nivel de cobertura en ciertos países se debe a un recrudecimiento en las condiciones de acceso a las prestaciones o para su conservación, así como en un alargamiento del período de carencia (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1.985c: 72 y 74; OCDE, 1.985b: 45). Pero, como señala la OCDE, este hecho "traduce también cambios en la composición del desempleo, dado que las personas menos susceptibles de tener

derecho a prestación -los jóvenes, las mujeres casadas o los desempleados a largo plazo- constituyen una proporción cada vez mayor del total" (1.985b: 45) (19).

Por lo que a España se refiere, el crecimiento anual en términos reales de los gastos destinados a cubrir las necesidades derivadas del desempleo ha sido espectacular, incluso más espectacular que el crecimiento del desempleo (recogido en el factor demográfico). Como señala el Informe económico-financiero del Presupuesto de 1.986, este gasto social es el que muestra un "comportamiento más dispar", "al triplicar en intensidad al de la OCDE" (Ministerio de Economía y Hacienda, 1.986: 159). Además del crecimiento del nivel de desempleo, el factor que más ha contribuido a este crecimiento real tan intenso es el aumento de la cobertura. En efecto, desde 1.974 y hasta 1.980 se produce un aumento continuo de la cobertura, si bien la tasa de cobertura solamente llega a un máximo del 40,8 por ciento de los desempleados en 1.980, para a partir de esa fecha disminuir rápidamente, incluso en términos globales de número de prestaciones por desempleo (cfr Cruz Roche et al., 1.985: 166 y cuadro 45). Este comportamiento se debe a las mismas causas señaladas más arriba para los grandes países de la OCDE, particularmente ciertos en España a raíz de la Ley Básica de Empleo, que aumentó los requisitos previos para el disfrute de las prestaciones, y de la fuerte incidencia del desempleo juvenil y a largo plazo en España. La caída del nivel de crecimiento de las prestaciones reales medias refleja, en expresión de Desdentado, la "asistencialización" de estas prestaciones, más acentuada incluso que en las pensiones (Cruz Roche et al., 1.985: 202).

4 LA EVOLUCION DE LA PROTECCION SOCIAL EN ESPAÑA Y EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD EUROPEA

En el cuadro 5 anteriormente presentado se recoge la importancia como porcentaje del PIB de los gastos en protección social, que, como se ha indicado, se contabilizan solamente en los países pertenecientes a la Comunidad Europea. De la consideración detallada de dicho cuadro puede extraerse como conclusión adicional a las anteriormente obtenidas el hecho de que el significativo crecimiento de los gastos en protección social habido en el período 1.970-81 ha servido no tanto para mejorar la posición relativa de España con respecto a la media de la C.E., como para mantener su posición relativa y mejorar la negativa evolución seguida por el sistema de protección social entre 1.970 y 1.975. Esto es, la política social durante la transición política se ha limitado a recuperar la posición relativa alcanzada por España en 1.970 y que se había degradado como consecuencia de la política social relativamente restrictiva en materia de recursos destinados a la protección social practicada durante el final del régimen franquista.

En los cuadros 6 y 7 puede encontrarse la distribución funcional de las prestaciones de protección social en España y su evolución temporal en el período de referencia (10), mientras que en el cuadro 11 se recoge el ritmo de crecimiento de estos gastos en relación al crecimiento del PIB para los dos períodos de referencia y expresado en términos de elasticidad del crecimiento (11). Esta

clasificación funcional tiene como finalidad principal "medir cuantitativamente la importancia atribuida respectivamente a cada objetivo de protección social" (Eurostat, 1.980: 53), por lo que en dichos cuadros se recoge la importancia y evolución de los recursos destinados a las distintas situaciones de hecho socialmente protegidas.

De la consideración detallada de dichos cuadros puede deducirse que el período final del franquismo se caracteriza fundamentalmente por haber centrado la política social mayormente en el desarrollo de la protección social contra la enfermedad, lo que afecta también a la garantía de rentas derivada de dicha situación, y en la congelación de las prestaciones familiares. En este sentido hay que señalar que la primera mitad de la pasada década se ha caracterizado en buena parte de los países de la OCDE por lo que se ha dado en llamar la explosión de los costes sanitarios, fruto de la ampliación de la cobertura, del envejecimiento de la población, del perfeccionamiento y ampliación de la asistencia sanitaria y de los avances en la tecnología médica, entre otros factores (cf. OIT, 1.984:70 y ss.). Por otra parte, las consecuencias del desempleo generado por la crisis económica también se han hecho sentir produciendo un importantísimo crecimiento de las prestaciones por desempleo, que no responden tanto al aumento de la cobertura del desempleo como al crecimiento del número de beneficiarios (cf. Cruz Roche, 1.984: 161 y cuadro 45). Las pensiones han registrado un crecimiento más o menos paralelo al del conjunto de los gastos en protección social.

Con la democratización se produce un importante cambio de las tendencias registradas durante la fase final del franquismo (véanse gráficos 2 y 4. La política social

cuadro 9

Distribución funcional de las prestaciones de protección social en España.

En miles de millones de pesetas constantes de 1.970.

Tipo de gasto	1.970	1.975	1.980	1.981
Enfermedad	60.3	237.9	718.6	796.5
En dinero	7.2	35.4	97.4	109.3
En especie	53.1	202.5	621.2	687.2
Invalidez-Incapacidad	11.2	32.9	129.9	156.9
En dinero	11.2	32.9	129.9	156.9
En especie	-	-	-	-
Acc.Trab. y Enf.Prof.	7.8	23.1	60.3	69.0
En dinero	4.6	15.5	37.8	44.0
En especie	3.2	7.6	22.5	25.0
Vejez	75.2	211.9	872.8	1 040.9
En dinero	75.2	211.9	872.8	1 040.9
En especie	-	-	-	-
Supervivencia	15.6	49.9	257.5	305.3
En dinero	15.6	49.9	257.5	305.3
En especie	-	-	-	-
Maternidad	1.8	5.6	15.7	18.1
En dinero	0.3	1.3	3.7	4.1
En especie	1.5	4.3	12.0	14.0
Familia	37.9	64.4	62.4	60.0
En dinero	37.9	64.4	62.4	60.0
En especie	-	-	-	-
Desempleo	3.8	29.0	310.9	402.8
En dinero	3.8	29.0	310.9	402.8
En especie	-	-	-	-
Diversas	18.3	37.4	72.4	75.5
En dinero	-	-	-	-
En especie	18.3	37.4	72.4	75.5
TOTAL	231.9	692.1	2 500.5	2 925.0

Fuente: Estimación del IELSS. La contabilización oficial para 1.982 puede encontrarse en el anexo estadístico, no habiéndose incluido aquí por razones de homogeneidad de la serie histórica. La evolución temporal expresada en números índices y que sirve de base para el gráfico 4 se halla en el anexo estadístico

cuadro 10

Distribución funcional de las prestaciones de protección social en España.

Como porcentaje del PIB.

<u>Tipo de gasto</u>	<u>1.970</u>	<u>1.975</u>	<u>1.980</u>	<u>1.981</u>
Enfermedad	2.34	3.95	4.73	4.60
En dinero	0.28	0.59	0.64	0.63
En especie	2.06	3.36	4.09	3.97
Invalidez-Incapacidad	0.44	0.55	0.86	0.91
En dinero	0.44	0.55	0.86	0.91
En especie	-	-	-	-
Acc.Trab. y Enf.Prof.	0.30	0.38	0.40	0.40
En dinero	0.18	0.26	0.25	0.25
En especie	0.12	0.12	0.15	0.15
Vejez	2.92	3.52	5.75	6.01
En dinero	2.92	3.52	5.75	6.01
En especie	-	-	-	-
Supervivencia	0.61	0.83	1.70	1.76
En dinero	0.61	0.83	1.70	1.76
En especie	-	-	-	-
Maternidad	0.07	0.09	0.10	0.10
En dinero	0.01	0.02	0.02	0.02
En especie	0.06	0.07	0.08	0.08
Familia	1.47	1.07	0.41	0.35
En dinero	1.47	1.07	0.41	0.35
En especie	-	-	-	-
Desempleo	0.15	0.50	2.05	2.33
En dinero	0.15	0.50	2.05	2.33
En especie	-	-	-	-
Diversas	0.71	0.62	0.48	0.44
En dinero	0.71	0.62	0.48	0.44
En especie	-	-	-	-
TOTAL	9.00	11.50	16.47	16.88

Fuente: Elaboración propia sobre estimaciones del IELSS y Banco de España. El cálculo oficial para 1.982 que se incluye en el Anuario de Estadísticas Laborales de 1.985 y recogido en el anexo estadístico no ha sido introducido en la tabla para no distorsionar la homogeneidad de la serie

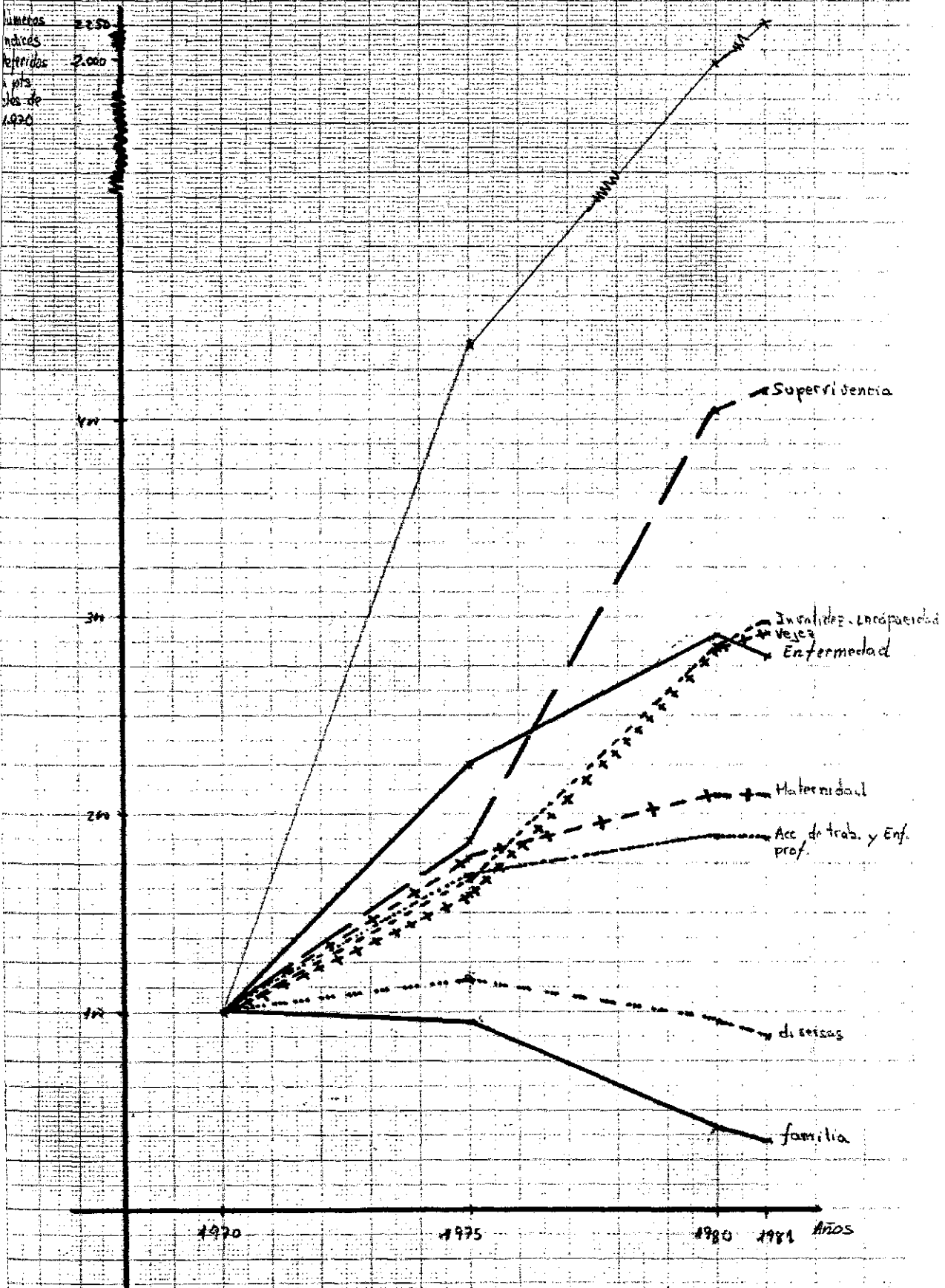


Gráfico 4: Evolución de la protección social en España según sus funciones. En números índices referidos a pesetas constantes de 1.970

Fuente: Véase cuadro 9

Elasticidad de crecimiento de las prestaciones de protección social en España con respecto al crecimiento del PIB.

Tipo de gasto	1.970 - 1.975	1.975 - 1.981
Enfermedad	1.708	1.158
En dinero	2.927	1.072
En especie	1.660	1.173
Invalidez-Incapacidad	1.297	1.542
Acc.Trab. y Enf.Prof.	1.311	1.038
Vejez	1.243	1.578
Supervivencia	1.416	1.830
Maternidad	1.378	1.120
Familia	0.605	- 0.064
Desempleo	2.713	2.856
Diversas	0.834	0.644
TOTAL	1.3216	1.4102

Fuente: Elaboración propia sobre datos del IELSS y del Banco de España.

cuadro 12

Principales prestaciones de protección social en España y en la CEE.
Como porcentaje del total de prestaciones.

1.970

Países	Enfermedad	Vejez	Familia	Desempleo
Alemania Federal	27.7	28.3	8.8	0.5
Francia	27.1	34.2	16.7	1.8
Italia	23.5	39.1	12.9	1.1
Países Bajos	29.8	33.9	13.4	3.3
Bélgica	22.3	37.8	18.7	4.0
Luxemburgo	17.2	63.0	11.2	0.0
Gran Bretaña	26.4	43.4	8.7	3.9
Irlanda	28.7	36.9	15.1	5.7
Dinamarca	28.6	35.2	15.2	3.0
EUR-9	:	:	:	:
España	26.0	32.4	16.3	3.8

1.975

Países	Enfermedad	Vejez	Familia	Desempleo
Alemania Federal	28.0	30.3	8.9	4.5
Francia	27.6	35.5	12.6	3.7
Italia	23.8	31.8	11.7	2.2
Países Bajos	30.1	29.4	10.4	6.3
Bélgica	22.6	26.5	15.0	7.8
Luxemburgo	23.1	32.6	8.8	0.2
Gran Bretaña	25.2	43.0	9.1	5.6
Irlanda	36.2	25.0	10.9	10.2
Dinamarca	29.4	31.9	11.2	9.4
EUR-9	26.7	33.7	10.6	4.6
España	34.4	30.6	9.3	4.2

cuadro 12 (continuación)

1.980

Países	Enfermedad	Vejez	Familia	Desempleo
Alemania Federal	29.2	29.3	7.5	3.3
Francia	25.7	34.8	10.7	6.7
Italia	23.2	33.9	7.3	2.4
Países Bajos	29.1	28.2	9.3	6.1
Belgica	22.1	26.2	11.8	11.3
Luxemburgo	23.6	30.4	8.0	1.8
Gran Bretaña	23.0	40.6	11.5	8.5
Irlanda	36.0	26.4	8.7	8.2
Dinamarca	26.8	35.0	10.0	10.8
EUR-9	26.0	33.1	9.2	5.5
España	28.7	34.9	2.5	12.4

1.981

Países	Enfermedad	Vejez	Familia	Desempleo
Alemania Federal	28.6	29.3	7.5	5.0
Francia	25.4	34.3	10.0	8.5
Italia	22.9	27.4	8.2	2.8
Países Bajos	27.7	27.7	8.8	8.3
Belgica	21.3	26.3	11.4	13.4
Luxemburgo	23.2	30.4	7.8	1.9
Gran Bretaña	21.4	40.5	11.0	10.7
Irlanda	33.8	26.1	8.5	10.0
Dinamarca	24.7	34.3	9.7	13.5
EUR-9	25.6	32.9	9.1	:
España	27.2	35.6	2.5	13.8

Fuentes: EUROSTAT, Statistical Bulletin 1-1.985, Luxemburgo 1.985 y 1-1.979, Luxemburgo 1.979. Para España estimaciones del IELSS.

practicada durante el proceso de democratización produce un fuerte crecimiento del conjunto de situaciones de hecho asociadas con el sistema de pensiones y que comporta, por tanto, el aumento de recursos redistribuidos por el Estado fuera del mercado de trabajo y con unas consecuencias de largo alcance, pues comporta un pago periódico que como media para la función vejez se cifra en 13,6 años (para beneficiarios masculinos) y 16,4 años (en el caso de mujeres). Este crecimiento ha beneficiado fundamentalmente a las pensiones de supervivencia y dentro de éstas mayormente a las de viudedad, en razón de las menores exigencias para el disfrute de la pensión, de un lado, y de la evolución registrada por la política de revalorizaciones, por otro (cf. cap.5). Por otra parte, destaca ante todo el enorme crecimiento registrado por las prestaciones sociales por desempleo, que no han respondido tampoco tanto al aumento de la cobertura con respecto al período anterior, como al gran aumento del número de desempleados con derecho a prestación. Destaca igualmente la degradación sistemática de la protección social a la institución de la familia, tanto por lo que se refiere a la maternidad, como sobre todo a las prestaciones económicas a la familia, lo que contrasta marcadamente, como se verá, con los recursos destinados a este fin por los demás ESB de la CE. En este sentido el Estado se ha hecho más solidario con los viejos y los incapacitados para trabajar que con la institución familiar, a la que prácticamente ha dejado de proteger socialmente. Por lo que respecta a la atención social a la salud, ha disminuído el ritmo de crecimiento de los recursos destinados a este fin, produciéndose incluso una disminución de la participación en el PIB en 1.981 de la función enfermedad, tanto en lo que se refiere a prestaciones sanitarias como a

la garantía de las rentas en caso de enfermedad. La práctica congelación del crecimiento de los recursos destinados a resolver los problemas derivados de las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo responde a la disminución de la siniestralidad laboral con causa de baja registrada en este período.

La importancia relativa de las principales funciones medida en términos del porcentaje de recursos destinados a cada una de ellas con respecto al total de los gastos en protección social se encuentra en el cuadro 12, donde también se han incluido el resto de los Estados miembros de la CE para los que se dispone de información (todos a excepción de Grecia y Portugal). En dicho cuadro puede constatarse que, si bien el volumen de recursos destinados a la protección social en España era sensiblemente menor (la mitad de la media) al que registraban todos los países de la CEE (cuadro 5), la importancia relativa de cada una de las cuatro funciones más importantes (enfermedad, vejez, familia y desempleo, que representan aproximadamente $3/4$ partes del total de gastos en protección social) era bastante similar a la que presentaban la mayoría de los Estados miembros. Esto lleva a concluir que, en principio, la protección contra los riesgos socialmente cubiertos era en España aproximadamente la mitad en todos los niveles de la que se proporcionaba a los ciudadanos comunitarios, aunque con grandes diferencias unos de otros. La evolución registrada de 1.970 a 1.975 ha elevado sensiblemente la importancia de la función enfermedad en una proporción solamente comparable a la registrada por Irlanda a costa de una menor proporción de recursos destinados a vejez y familia, tendencia consistente con la mayoría de los Estados miembros, aunque la drástica reducción de la importancia de las prestaciones sociales destinadas a la

familia habida en España no ha tenido parangón en ningún otro Estado miembro (véase cuadro 35).

La elevada importancia comparativa de la función enfermedad desaparece durante la transición debido al impulso que reciben las pensiones y las prestaciones por desempleo. Respecto a la estructura de la importancia relativa de las funciones en el conjunto de los gastos en protección social al final de la transición política destaca, ante todo, la elevada proporción de recursos destinados al desempleo y la bajísima importancia de las prestaciones familiares en clara contraposición con la tendencia presentada por la CE, que conoce, por otra parte, niveles inferiores de desempleo. Por lo que respecta a la función vejez, la mayor proporción de recursos destinados a este fin no significa tanto una mayor protección relativa, sino que ello es consistente con la proporción de los recursos destinados a este riesgo social por los países con comparativamente menor volumen de gastos en protección social y estructura de edad de la población no marcadamente diferente (Francia e Italia)

Para medir la importancia de las prestaciones en relación al nivel de vida de los distintos países, EUROSTAT (la oficina estadística de la CE) ha desarrollado una metodología de cálculo para obtener lo que denomina "unidad de poder de compra" y que pretende constituir una unidad comparativa homogénea, en el sentido de tomar en cuenta el coste de la vida de los distintos Estados miembros y poder de esta forma establecer comparaciones intercomunitarias más ajustadas e inmediatas (12). Los cuadros 13 a 19 presentan la evolución en términos constantes de la cantidad de unidades de poder de compra destinados por cada uno de los Estados miembros a los principales objetivos de protección social y

**Prestaciones de protección social por habitante en los
Estados miembros de la CE**

En unidades de poder de compra de 1.975 (a)

Países	1.970	1.985	1.980	1.981
R.F. Alemania	860	1.240	1.520	1.540
Países Bajos	770	1.200	1.490	1.500
Luxemburgo	760	1.100	1.450	1.490
Dinamarca	800	1.210	1.390	1.410
Bélgica	650	1.030	1.280	1.490
Francia	720	1.000	1.290	1.340
Gran Bretaña	590	820	970	1.030
Italia	510	760	930	1.000
Irlanda	300	500	630	:
España	240	370	400	550

Fuentes: Elaboración del IELSS sobre datos de EUROSTAT:
Protection sociale. Bulletin statistique, 1.983. Para España
estimación del IELSS en MTSS, Presupuestos para 1.984, Madrid
1.983

(a) La unidad de poder de compra es un instrumento
desarrollado por Eurostat como unidad comparativa entre países
y se obtiene tomando en consideración los niveles de coste de
vida de los respectivos países (12).

**Prestaciones de protección social por enfermedad en dinero
por persona ocupada en los Estados miembros de la CE**

En unidades de poder de compra de 1.975 (a)

Países	1.970	1.985	1.980	1.981
R.F. Alemania	203	279	313	307
Países Bajos	289	438	482	446
Luxemburgo	45	90	125	123
Dinamarca	97	186	217	195
Bélgica	71	104	111	192
Francia	80	102	91	90
Gran Bretaña	97	124	109	110
Italia	:	75	55	53
Irlanda	47	133	155	:
España	20	54	71	72

Fuentes: véase cuadro 13

(a) véase cuadro 13

**Prestaciones de protección social por enfermedad en especie
y por habitante en los Estados miembros de la CE**

En unidades de poder de compra de 1.975 (a)

Países	1.970	1.985	1.980	1.981
R.F. Alemania	155	255	319	325
Países Bajos	133	212	264	262
Luxemburgo	113	225	303	309
Dinamarca	202	269	268	262
Bélgica	121	204	247	222
Francia	162	237	297	310
Gran Bretaña	113	154	173	173
Italia	:	164	195	204
Irlanda	68	145	174	:
España	54	109	136	130

Fuentes: véase cuadro 13

(a) véase cuadro 13

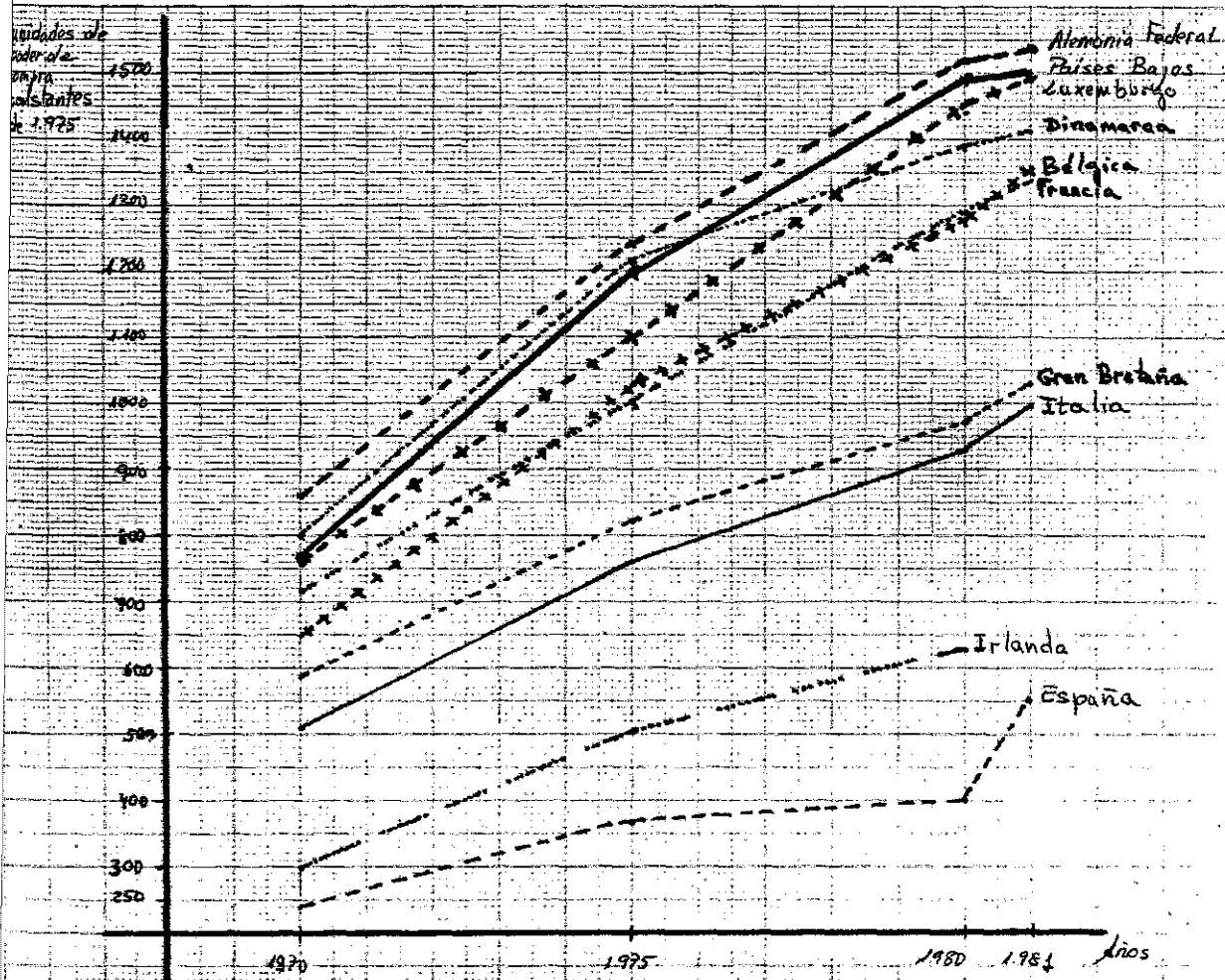


Gráfico 5: Prestaciones de protección social por habitante en unidades de poder de compra constantes de 1975

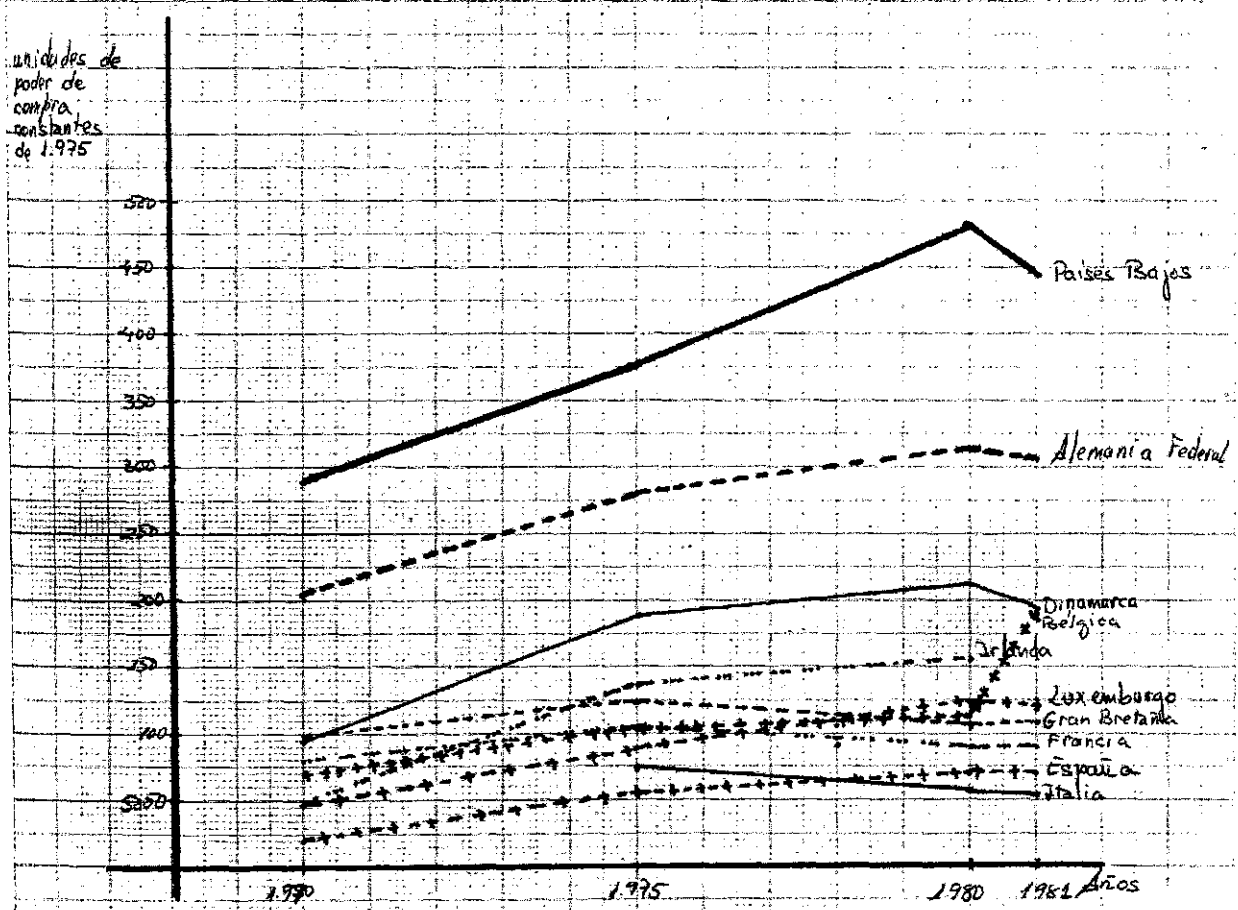


Gráfico 6: Prestaciones de protección social en dinero por enfermedad y por persona ocupada, en unidades de poder de compra constantes
Fuente: cuadro 14

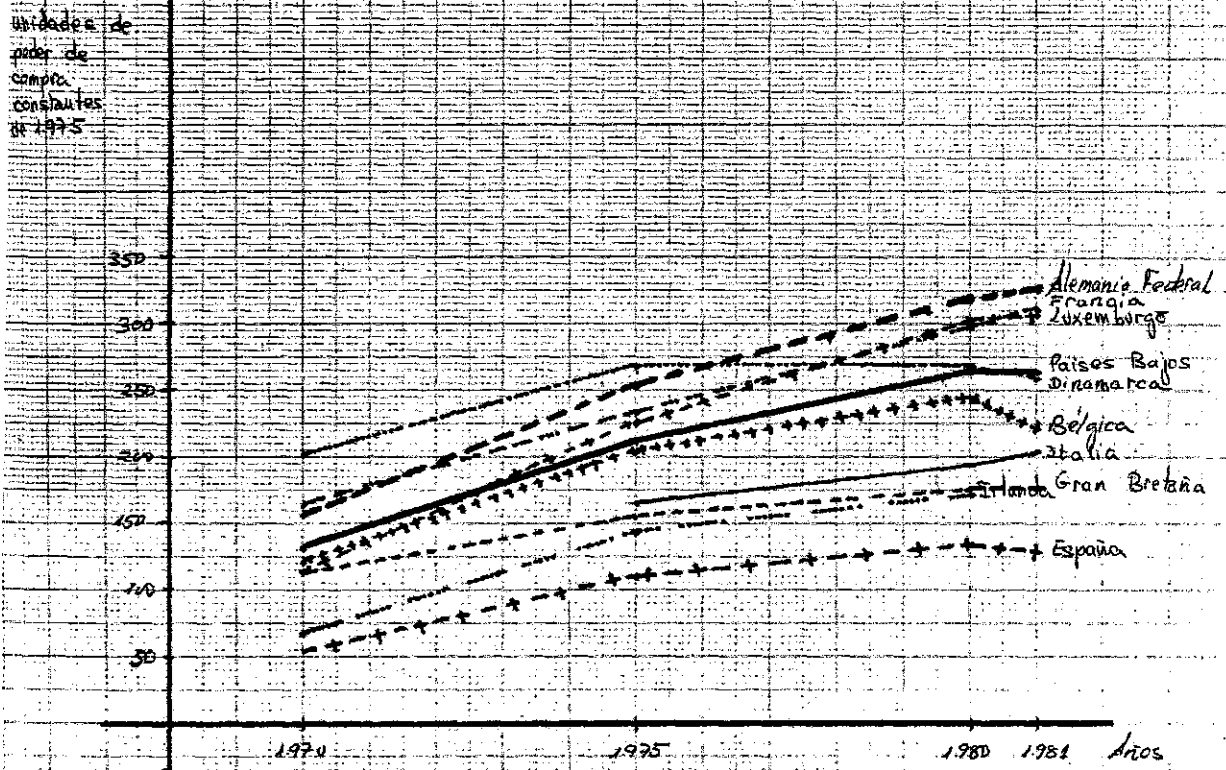


Gráfico 7: Evolución de las prestaciones de protección social por enfermedad en especie y por habitante, en unidades de poder de compra constantes. Fuente: cuadro 15

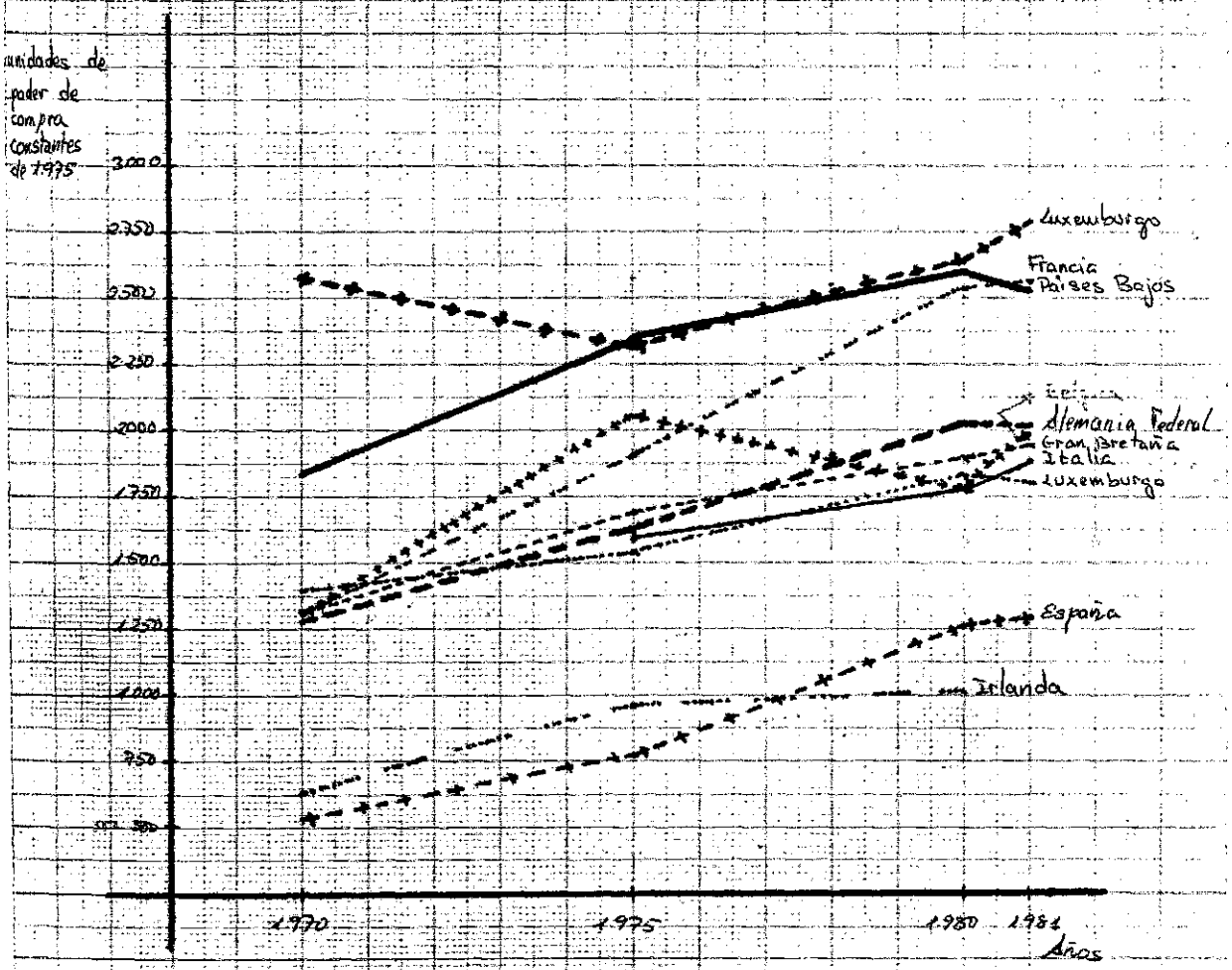


Gráfico 8: Prestaciones de protección social por vejez en dinero y persona de 60 o más años, en unidades de poder de compra constantes. Fuente: cuadro 15

Prestaciones de protección social en dinero por vejez y por persona de 60 o más años en los Estados miembros de la CE
En unidades de poder de compra de 1.975 (a)

Países	1.970	1.985	1.980	1.981
R.F. Alemania	1.271	1.622	2.028	2.021
Países Bajos	1.834	2.348	2.607	2.539
Luxemburgo	2.579	2.319	2.637	1.782
Dinamarca	1.393	1.547	1.838	1.818
Bélgica	1.314	2.052	1.785	1.885
Francia	1.309	1.910	2.545	2.557
Gran Bretaña	1.326	1.697	1.883	1.941
Italia	:	1.604	1.783	1.847
Irlanda	655	966	1.013	:
España	538	774	1.267	1.293

Fuentes: Véase cuadro 13
(a) Véase cuadro 13

cuadro 17

Prestaciones de protección social en dinero para supervivencia y por habitante en los Estados miembros de la CE
En unidades de poder de compra de 1.975 (a)

Países	1.970	1.985	1.980	1.981
R.F. Alemania	146	182	201	196
Países Bajos	52	66	72	70
Luxemburgo	:	164	247	253
Dinamarca	9	11	7	7
Bélgica	:	:	160	:
Francia	52	60	92	93
Gran Bretaña	21	25	21	21
Italia	:	:	89	96
Irlanda	:	:	35	:
España	16	27	56	58

Fuentes: Véase cuadro 13
(a) Véase cuadro 13

Países	1.970	1.985	1.980	1.981
R.F. Alemania	327	494	556	585
Países Bajos	376	475	583	572
Luxemburgo	373	475	573	567
Dinamarca	300	316	231	231
Bélgica	519	653	724	731
Francia	381	465	518	507
Gran Bretaña	130	201	379	411
Italia	:	246	208	239
Irlanda	144	171	168	:
España	137	128	53	44

Fuentes: Véase cuadro 13
(a) Véase cuadro 13

cuadro 19

Prestaciones de protección social en dinero para desempleo y por persona parada en los Estados miembros de la CE
En unidades de poder de compra de 1.975 (a)

Países	1.970	1.985	1.980	1.981
R.F. Alemania	1.582	2.228	1.719	1.869
Países Bajos	6.145	3.971	5.276	4.316
Luxemburgo	757	3.312	3.210	3.220
Dinamarca	5.432	4.924	5.105	4.959
Bélgica	3.660	4.064	4.222	4.555
Francia	1.273	2.039	3.058	3.398
Gran Bretaña	2.310	2.721	2.825	2.425
Italia	:	839	695	778
Irlanda	762	2.007	2.392	:
España	893	899	1.718	1.565

Fuentes: Véase cuadro 13
(a) Véase cuadro 13

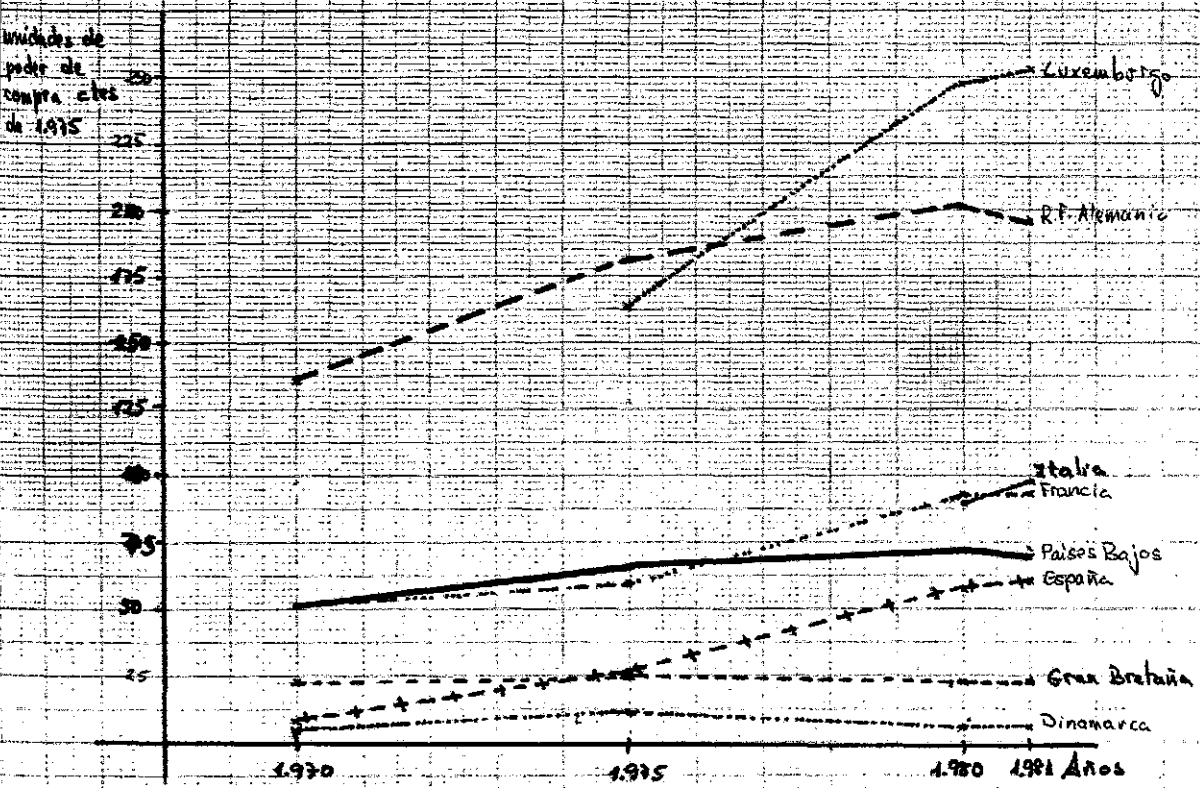


Gráfico 9: Prestaciones de protección social en dinero de supervivencia y por habitante, en unidades de poder de compra constantes
Fuente: cuadro 17

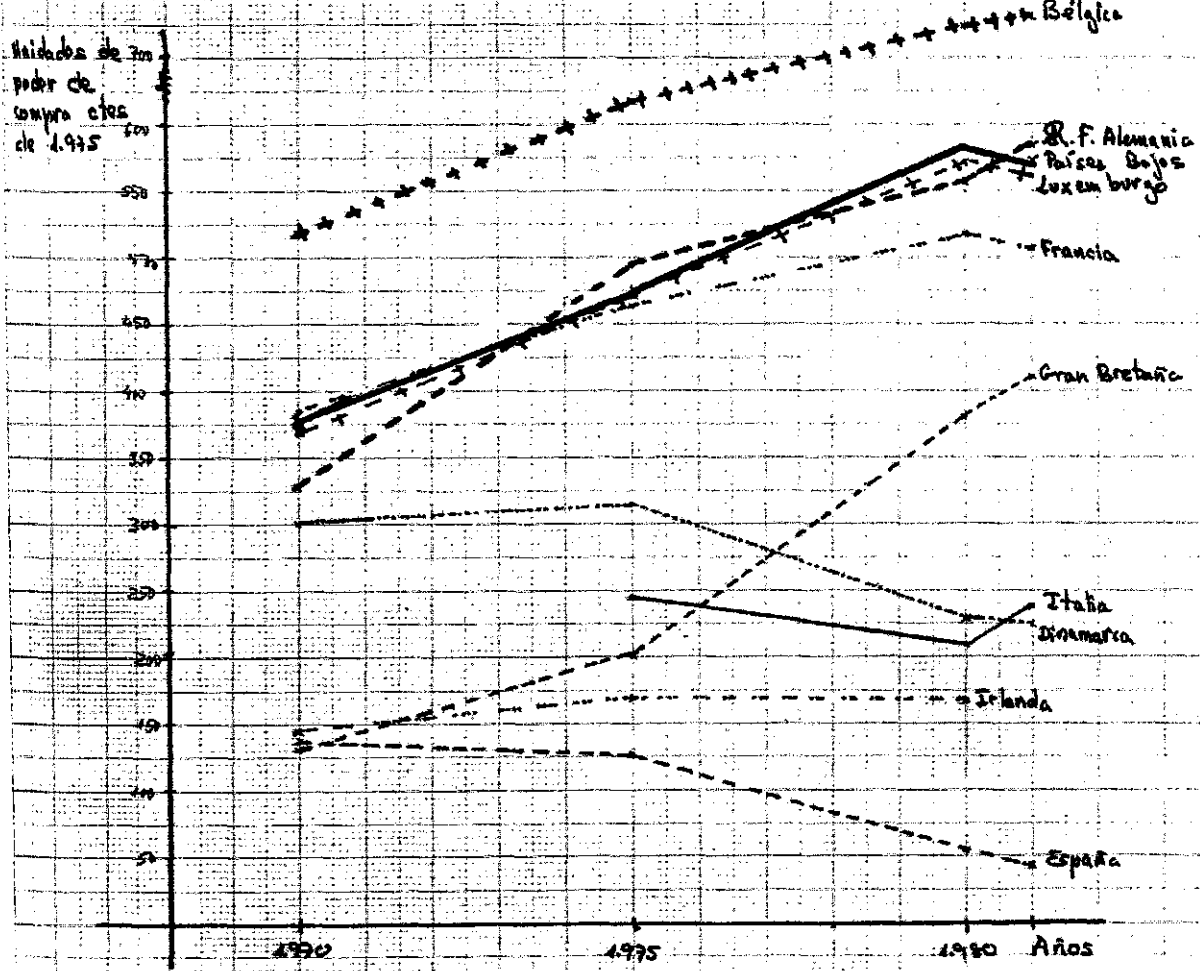


Gráfico 10: Prestaciones de protección social en dinero de familia y per persona menor de 15 años, en unidades de poder de compra de 1975. Fuente: cuadro 18

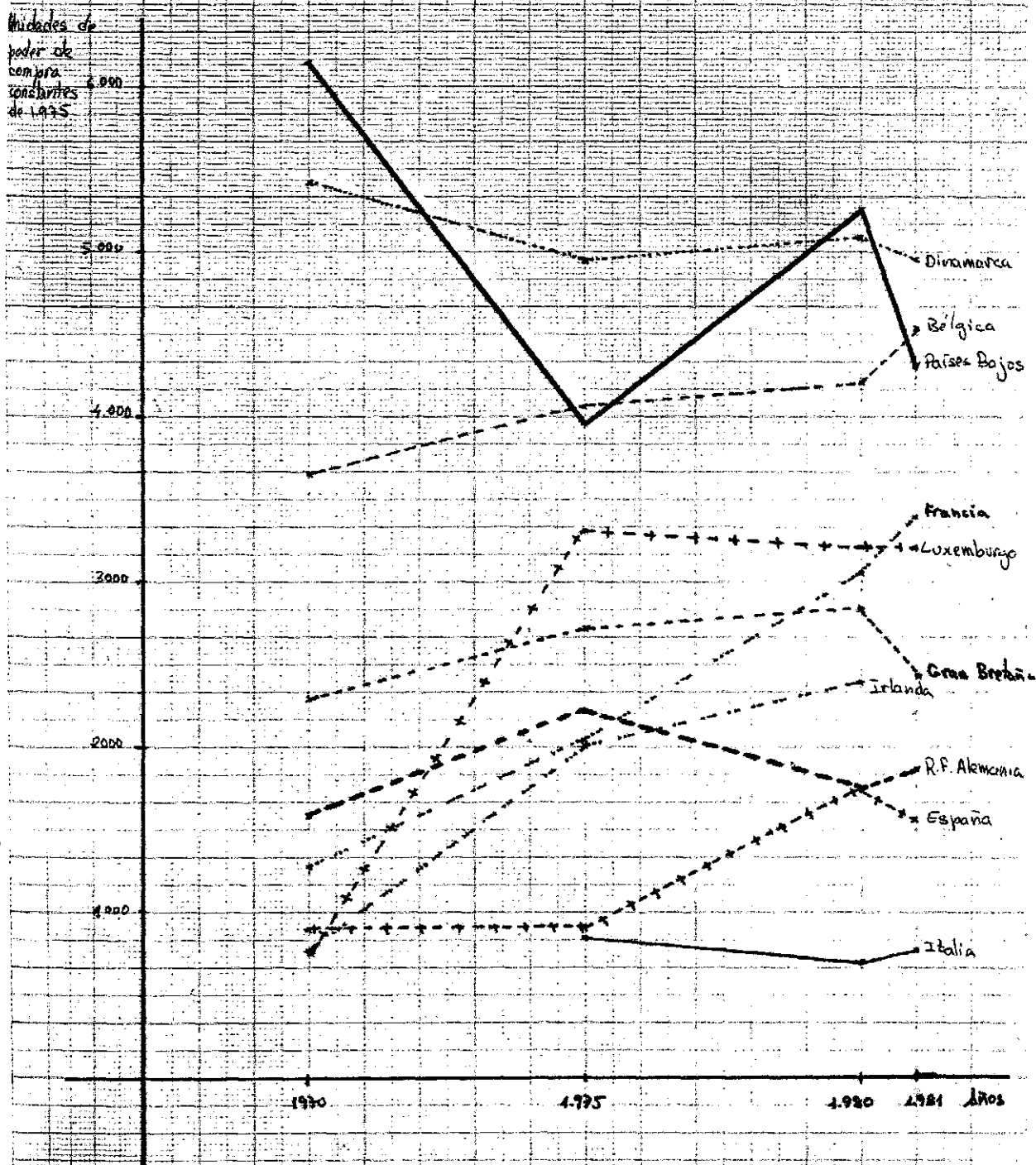


Gráfico 11: Prestaciones de protección social en dinero por desempleo y por persona parada, en unidades de poder de compra de 1.975

Fuente: cuadro 19

medido en términos del colectivo potencial de dichas funciones de protección social, esto es, los gastos en protección social por persona. Del análisis de dichos cuadros pueden obtenerse unas primeras conclusiones sobre el desarrollo relativo del ESB en España en relación al nivel de vida de cada año, a la protección social otorgada a cada beneficiario y en comparación con el resto de los países de la CE. Estas conclusiones constituyen una primera aproximación que encontrará su desarrollo en los siguientes capítulos y que se concretan en:

- Respecto al volúmen de protección social por habitante, España se caracteriza por un nivel de protección en 1.981 que se sitúa en casi un tercio de la protección social que los Estados más sociales conceden a sus ciudadanos y en poco más de la mitad del grupo de países de la CE que menor grado de protección social reconocen.

- No obstante, los españoles han visto mejorada su situación en este aspecto desde 1.970 y particularmente desde 1.975.

- Por lo que se refiere a la garantía de rentas en caso de enfermedad, España también es el país que menor protección reconoce a los ocupados que caen enfermos, a excepción de Italia, no pudiéndose imputar esta diferencia al diferente nivel de salarios. No obstante, en este caso la protección ha mejorado sustancialmente desde 1.970 y particularmente durante la decadencia del franquismo, a un ritmo muy superior al del resto de los Estados miembros, donde incluso se han registrado disminuciones entre 1.975 y 1.980, pero particularmente entre 1.980 y 1.981. En este sentido, a principios de la presente década, mientras la mayoría de los países reducían su sustancial mayor garantía de rentas a los enfermos, España mantenía el nivel alcanzado entonces.

- El volúmen de recursos por habitante destinados a garantizar y a restituir la salud de los ciudadanos es en España sustancialmente menor al que se destina en el resto de los Estados miembros de la CE. A este respecto la cuantía que por persona dedica cada país a este fin es relativamente bastante variable, representando España entre 2/5 partes del volumen de recursos destinados por los países que más gastan por habitante en este tipo de gasto y 3/4 partes de los que menos gastan. En este punto hay que llamar la atención sobre el escaso volumen de recursos por habitante destinado por Gran Bretaña a este fin, un país que, por otra parte, es modelo de referencia en la organización de la prestación de los servicios de salud. Por otra parte, puede constatararse también el importante aumento de los recursos destinados a la salud registrado por todos los Estados miembros y al que se ha calificado, como ya se ha indicado, como explosión de los costes sanitarios.

- La protección social de la vejez es en España también de las más bajas (solamente Irlanda presenta un grado de protección menor) y ello a pesar de que el crecimiento registrado por esta prestación ha sido en España muy superior al del resto de los Estados miembros de la CE. Si se toma en consideración el aumento en las unidades de poder de compra en términos constantes, los jubilados en Francia ha registrado un incremento mayor entre 1.970 y 1.981 y en Alemania un aumento igual al registrado por sus iguales en España. La dispersión en el nivel de vida de esta parte de la población en el seno de la CEE también es bastante grande, aunque menor que en las prestaciones por desempleo y persona parada, de un lado, y de enfermedad y habitante, de otro. Existe, sin embargo, cierto paralelismo entre los países que más gastan en enfermedad y por habitante y los

que dotan de un mayor nivel de vida a sus jubilados, lo que a su vez está mayormente en relación con los países que más gastan en protección social.

- Si España presenta en todas las funciones significativas el menor grado de protección social por tipo de potencial beneficiario, con significativa distancia con respecto a todos los Estados miembros de la CE, incluso cuando se toma en consideración los diferentes poderes de compra (como es el caso de los cuadros que se comentan), en ningún caso esta diferencia es tan grande como en el caso de las prestaciones por familia. Ya se ha indicado la tendencia de la política de protección social en España a suprimir prácticamente las prestaciones familiares; en el cuadro 14 puede verse claramente como esta tendencia no encuentra en absoluto paralelo con la que presentan todos los demás Estados miembros de la CE, donde la crisis económica no ha comportado en general un crecimiento sustancialmente menor de este tipo de prestaciones en comparación con el conjunto de las prestaciones por protección social. Hay que llamar la atención, sin embargo, sobre el hecho de que en 1.981 se ha producido una ligera reducción de este tipo de protección en algunos Estados miembros (Países Bajos, Luxemburgo y Francia). Las diferencias en la importancia de la protección social a la familia no parecen presentar una relación consistente ni con la importancia relativa del grupo de edad 0-14 años, ni con el color del gobierno que ha instrumentado la política social durante la década objeto de análisis, aunque sí existe cierta relación entre el crecimiento de la protección social por habitante menor de 15 años y la evolución decreciente de la importancia relativa de este colectivo dentro de la población general (13).

- A pesar del elevado volumen de recursos destinados a las prestaciones por desempleo y de su rápido crecimiento, la cuantía de protección social contra este riesgo es en España de las más bajas (solamente Italia concede una prestación inferior), lo que no está tanto en relación con la cuantía de las prestaciones reconocidas como con la importancia de la falta de cobertura (aproximadamente la mitad en 1.981).

- En general, y a pesar de que el crecimiento registrado con respecto a 1.970 en términos reales (medido en unidades de poder de compra constantes) se encuentra siempre entre los más altos, si no el más alto, a excepción de las prestaciones familiares, la posición relativa española con respecto a la CE, en términos generales, no mejora sustancialmente, aunque sí lo hace en algunos tipos de gastos cuales son los destinados a vejez y a la garantía de rentas en caso de enfermedad y en menor medida los destinados al mantenimiento y restitución de la salud.

* * *

Una vez identificadas las principales tendencias en la evolución registrada por la materialización financiera del ESB y vista la escasa importancia relativa del ESB español surge la pregunta de a qué cabe imputar dicha escasa importancia relativa del ESB español y a qué se deben las características de su evolución. A la discusión de este punto se dedica la siguiente sección de este capítulo.

5 TRANSICION POLITICA Y MATERIALIZACION DEL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR

Resulta evidente por todo lo dicho hasta el presente que una de las características distintivas de los gastos sociales de bienestar en España es su baja proporción en relacion a los demás países del área geopolítica en la que se inserta. ¿Por qué tiene España un nivel de los gastos sociales de bienestar tan bajo?; ¿a qué circunstancias cabe imputar esta característica?; ¿cuáles son o han sido los determinantes del crecimiento de los gastos sociales en las economías capitalistas industrializadas?; ¿que papel ha tenido la transición política y, por tanto, el establecimiento de las instituciones propias de los ESB, en la evolución de dichos gastos públicos?. Estas son algunas de las preguntas que se plantean al tratar de comprender la importancia y evolución de la materialización financiera del ESB en España comparativamente con los demás países de la OCDE.

La respuesta a estas preguntas está directamente relacionada con los análisis teóricos y empíricos de los determinantes de la política social y, más en general, con los determinantes del gasto público global. Mucha ha sido la literatura que se ha generado con respecto a este tema (14), como muchas han sido también las circunstancias que se han tomado en consideración a la hora de tratar de comprender y explicar la disparidad en el grado de materialización del ESB de las economías capitalistas industrializadas. Sin ánimo de hacer una revisión de la abultada literatura sobre el

particular, sino simplemente de presentar y discutir brevemente las principales hipótesis explicativas, pueden distinguirse tres tipos de explicaciones en función de las circunstancias sobre las que se incide para explicar la variedad de situaciones en cuanto al grado de extensión y al crecimiento de los gastos sociales de bienestar. Un primer tipo de explicaciones incidiría en el grado de desarrollo económico como elemento explicativo, a él se referirá en lo sucesivo como "primacía de lo económico". Un segundo tipo, al que se denominará "primacía de lo político", incide particularmente sobre aspectos del sistema político, especialmente la composición parlamentaria y el tinte político del gobierno, como elemento explicativo. Un tercer tipo de explicaciones estaría constituido por todas aquellas que introducen distintos elementos socioeconómicos y políticos en la explicación y que se denominará "primacía de lo socioeconómico" (15). Se trata, por tanto, de una distinción en función de las variables explicativas más relevantes, en lugar de la frecuente distinción en función de las escuelas de pensamiento o teorías explicativas, distinciones que, sin embargo, no son mutuamente excluyentes, sino que hasta cierto punto se cruzan. Por otra parte, mientras la primera se refiere fundamentalmente a investigaciones empíricas (desarrolladas, ciertamente, desde determinados presupuestos teóricos), la segunda se centra más en teorías explicativas del desarrollo del sistema de bienestar social en el seno del capitalismo tardío (distribución a través del mercado versus redistribución vía Estado; capitalismo versus capitalismo tardío) que en dar cuenta de las diferencias entre los distintos desarrollos (cualitativos y cuantitativos) de los sistemas de bienestar social existentes.

El crecimiento del gasto social de bienestar viene determinado fundamentalmente por el nivel de desarrollo económico

Las tesis de la primacía de lo económico vienen a sostener que el principal determinante del desarrollo del grado de materialización del ESB deriva del nivel de desarrollo alcanzado, generalmente medido en términos de nivel de renta nacional per cápita, PIB per cápita u otro indicador de desarrollo económico similar. La idea básica subyacente en estos planteamientos es que solamente las sociedades ricas pueden financiar un elevado nivel de gastos no directamente productivos, de forma que puede establecerse una correlación positiva del tipo de a mayor desarrollo económico mayor nivel de bienestar. Este planteamiento está referido, por otra parte, a la fase de fuerte desarrollo económico conocido por Occidente tras la Segunda Guerra Mundial y antes de que surgiera la crisis económica de la pasada década. Así si se toman las estadísticas de gastos en protección social de los distintos países de la CE en 1.970 y se ponen en relación con la renta nacional per cápita puede constatararse una correlación bastante elevada entre ambas variables (16).

Las tesis de la "teoría de la convergencia" vienen a participar indirectamente también de esta tesis, aunque por una vía de argumentación que incluye factores sociales derivados de la industrialización (17). De un lado el desarrollo de la industrialización conlleva la "salarización" y la "urbanización" de la población, lo que desencadena los riesgos que la seguridad social trata de cubrir a fin de preservar la integración de la sociedad en los valores

sociales propios de la sociedad industrial (libertad de empresa, propiedad privada, principio del rendimiento, individualismo) y la propia salud pública. Por otra parte, el desarrollo de la tecnología de producción y del trabajo burocrático requiere una mano de obra más cualificada. El desarrollo de la industrialización requiere la complementariedad entre la empresa y el Estado en la satisfacción de las necesidades básicas individuales y comporta el paso de un sistema de bienestar social de tipo "residual" a uno "institucional" (Wilensky y Lebaux, 1.965: 138 y s.), esto es, el paso de la beneficencia a la seguridad social. Este planteamiento, sin embargo, además de determinista no logra dar cuenta de las diferencias entre los países, pues la explicación de Kerr (Kerr et al., 1.973) en función del tipo de élites políticas (clases medias liberales o paternalistas tradicionalistas o aristocráticas) da cuenta solamente del establecimiento de los fundamentos del bienestar social. Por otra parte, el propio Wilensky establece como determinantes del nivel de gasto social de bienestar y de la forma de suministro de los bienes y servicios sociales además del nivel de desarrollo económico, la ideología oficial y la postura de la opinión pública frente al tema de la igualdad, así como el sistema de gobierno (Wilensky, 1.975).

Varias investigaciones han evidenciado, sin embargo, la importancia del nivel de desarrollo económico. Así Pryor (1.968) compara siete países "comunistas" con otros siete "capitalistas" evidenciando que "la edad del sistema es el mejor predictor del nivel de gasto en sanidad y bienestar (garantía de rentas)", confirmando "el importante pero ambiguo papel del desarrollo económico". De hecho "en su análisis transversal, el PNB per cápita no está relacionado

con la proporción de PNB destinada al gasto público en sanidad, bienestar o educación, aunque en sus análisis de series temporales el nivel de desarrollo económico es importante en los tres tipos de ratios" (cf. Wilensky, 1.975: 179 y s., 205 y 219). Por otra parte, el propio Wilensky presenta un cuadro que evidencia la importancia del crecimiento económico como fuente del gasto en seguridad social en 64 países para cuatro niveles de renta per cápita (1.975: 18). Cruz Roche ha evidenciado también a este respecto la existencia de una relación significativa entre el crecimiento económico y el gasto en seguridad social (1.984: 70 y ss.).

Ya se ha indicado en este mismo capítulo, sin embargo, como existen dos grupos de ESB dentro de los países capitalistas económicamente más desarrollados en función del nivel de su materialización financiera, el europeo occidental (CE) y el de los demás países industriales desarrollados mayormente anglosajones (EE.UU., Canadá, Australia y Japón), caracterizados el primero por su nivel relativamente alto y el segundo por su nivel relativamente bajo de gastos sociales de bienestar, si bien este segundo grupo se caracteriza igualmente por su elevado nivel de desarrollo económico. Ello hace pensar, por tanto, que el nivel de desarrollo económico no es la única variable determinante del nivel de gasto público destinado al bienestar social y que si bien existe una relación importante, pero ambigua, como señala Wilensky, con el nivel de desarrollo económico, es preciso considerar otros factores a la hora de dar cuenta del nivel de materialización financiera del ESB.

Tesis de la primacía de los factores políticos.

Las orientaciones que cabe recoger dentro de este epígrafe son diversas y se refieren, por una parte, a la cuestión de si el color político de los partidos gobernantes afecta a la política social o, en otros términos, si existe una diferencia cualitativa y cuantitativamente significativa entre la gestión y desarrollo del ESB por parte de los partidos de derechas y los partidos de izquierda (socialdemocráticos). Por otra parte, se incluyen también dentro de estas orientaciones aquellas que consideran otros factores institucionales característicos del sistema político (sistema político -democracia-, confrontaciones electorales, distribución territorial del poder -centralismo/federalismo-, entre otros) como determinantes del gasto público en general y del gasto social de bienestar en particular; piénsese, por ejemplo, en lo que se ha dado en llamar la "nueva economía política", la "teoría económica de las instituciones políticas" (Buchanan, 1.984) o la "teoría económica de la democracia" (Downs, 1.973).

No obstante, los estudios que más directamente se han ocupado de establecer de forma empírica una relación entre el nivel de gasto social de bienestar y características del sistema político son los que se refieren a la influencia del color político de los partidos en el gobierno. Es sobre este aspecto, por tanto, sobre el que se centrará la discusión.

Respecto a la pregunta de si existe una diferencia sustancial en la política pública en general y en la política de bienestar social en particular según sea el color político de los partidos en el poder, las respuestas van desde la afirmación de que existen diferencias tanto cualitativas como

cuantitativas en el desarrollo de la idea del ESB hasta la afirmación de que no existen diferencias sustanciales en la política social practicada por los gobiernos socialdemócratas y conservadores (y que la comprensión de las diferencias hay que buscarlas fuera del marco parlamentario, concretamente en la estructura de clases -Offe, 1.972-).

Muchas han sido las investigaciones empíricas que se han hecho para comprobar, por un lado, la posible correlación positiva entre gobiernos socialdemócras y mayor gasto público en general y gasto social de bienestar en particular (y viceversa), y, por otro, entre gobierno socialdemócrata y menor tasa de desempleo u otros indicadores de diferencias cualitativas ("cambio de rumbo" en la política social) (18). Se trata de verificar, entre otros aspectos, por una lado, la tesis de que los diferentes grados de desarrollo de la materialización financiera del ESB radica en la composición política de los gobiernos que procedieron a su desarrollo, y, por otro, que se produce también una diferente estructuración de dichos ESB, todo ello referido al período temporal posterior a la segunda guerra mundial y hasta el inicio de la crisis económica de principios de la década de los 70.

Resumiendo y discutiendo las conclusiones de distintos estudios sobre gasto público, gasto social y gasto en seguridad social (Hewit, 1.977; Cameron, 1.978; Dryzeck, 1.978; Tuffe, 1.978; Stephens, 1.979; Castles/Mackinlay, 1.979) Schmidt afirma que "el alcance y eficacia de las correcciones del capitalismo efectuadas por el Estado de bienestar es como tendencia tanto mayor cuanto mayor es la participación socialdemócrata en el gobierno, esto es, cuanto menor es la participación en el sistema político-administrativo de los 'partidos de derecha'", lo

cual sería tanto más cierto cuando además se cumplen los siguientes requisitos adicionales:

1. "Los partidos socialdemocráticos son los partidos dominantes en el gobierno;
2. cuando permanecen en el gobierno durante un prolongado e ininterrumpido período de tiempo, con lo que disponen de tiempo para llevar a cabo la 'conquista' personal de la burocracia estatal y materializar los programas de reforma habitualmente gradualistas;
3. cuando medido en términos de votos recibidos son además el partido más fuerte;
4. cuando se ven apoyados por un movimiento sindical altamente organizado, poco militante y políticamente orientados a la reforma social;
5. cuando la oposición burguesa está dividida y es poco cohesiva; y
6. cuando las estructuras de conflicto regionales, étnicas y religiosas están poco desarrolladas" (1.982:48 y s.)

De ahí se deduce, argumentando en sentido inverso, que como tendencia los gobiernos de derecha que gobiernen en las condiciones inversas a las anteriormente descritas desarrollarán en menor medida los gastos sociales de bienestar. Esto será tanto más cierto cuando se trate de una dictadura de derechas como la que ha conocido España durante el franquismo. Con ello se dispondría, por tanto, ya de una explicación del escaso nivel de desarrollo del ESB durante el franquismo.

Es preciso, sin embargo, discutir algo más extensamente la tesis de la primacía de lo político en la explicación del desarrollo de la materialización financiera del ESB. Los resultados anteriormente obtenidos afirman una tendencia,

tendencia que no está exenta de sustanciales diferencias como lo demuestra el cuadro 20. En dicho cuadro, que se refiere al período 1.950 - 1.977 y a 13 países europeos occidentales democráticos, puede observarse cómo en términos medios se produce una mayor tasa de crecimiento medio de los gastos sociales de bienestar cuando el tinte político de los gobiernos era de "izquierda" que en aquellos casos en el los que el gobierno era de "derecha" y también más en los casos de las coaliciones de izquierda - centro que en las coaliciones de centro - derecha, aunque hay que destacar la significativa mayor preponderancia a gastar en bienes y prestaciones sociales de las coaliciones tanto de izquierda - centro como particularmente de centro - derecha. Estas conclusiones, que corroboran y amplian los resultados anteriormente presentados, hacen referencia a términos medios, constatándose significativas diferencias. Así, Austria, Bélgica, Dinamarca y Noruega presentan mayores tasas de crecimiento de los gastos sociales de bienestar cuando estaban en el poder los "partidos de derecha". Esto lleva a pensar que si bien la composición política de los gobiernos es importante, no constituye el único factor explicativo significativo. Alber, de quien se recoge dicho cuadro, incide en el hecho de que el aumento de la proporción de recursos destinados al bienestar social depende en una importante medida del nivel de crecimiento económico, de forma que el menor nivel de crecimiento de estos gastos en períodos de gobierno socialdemocráticos que en períodos de gobiernos de derecha derivaría del hecho de que los partidos socialdemocráticos mayormente entraron el gobierno en momentos de recesión económica (1.983: 106 y s). Cameron, sin embargo, quiere encontrar la clave de la explicación de la diversidad de crecimiento del gasto público y, por ello

Crecimiento de los gastos sociales y composición política de los gobiernos (a), (b)

cuadro 20

Países	Gov. de centro-derecha			Coalic. cent.izq.		Gov. de izqda-centro		Media nac.
	Total	solitario	coalición			Total	coalición solitario	
Ö	0,48 (4)	0,48 (4)	--	0,29 (16)	0,21 (8)	0,21 (8)	0,21 (8)	0,29
BE	0,76 (16)	0,43 (4)	0,91 (9)	0,26 (10)	0,28 (5)	0,28 (5)	--	0,50
DK	0,74 (8)	0,10 (1)	0,83 (7)	--	0,50 (20)	0,30 (8)	0,63 (12)	0,57
D	0,08 (16)	--	0,08 (16)	0,10 (3)	0,73 (8)	0,73 (8)	--	0,27
FI	0,30 (11)	-0,10 (3)	0,45 (8)	0,51 (8)	0,53 (9)	0,53 (9)	--	0,44
FR	0,53 (22)	--	0,53 (22)	0,03 (3)	--	--	--	0,47
IR	0,21 (17)	0,21 (17)	--	0,71 (7)	--	--	--	0,35
IT (c)	0,33 (11)	0,11 (17)	0,70 (4)	0,35 (8)	0,83 (9)	0,83 (9)	--	0,50
ND	0,63 (12)	--	0,63 (12)	0,32 (9)	1,06 (7)	1,06 (7)	--	0,64
NO	0,85 (6)	--	0,85 (6)	--	0,45 (22)	0,60 (4)	0,41 (18)	0,53
SW	3,10 (1)	--	3,10 (1)	--	0,71 (27)	0,47 (6)	0,78 (21)	0,80
SZ	0,20 (6)	--	0,20 (6)	0,41 (20)	--	--	--	0,36
UK	0,16 (16)	0,16 (16)	--	--	0,36 (11)	--	0,36 (11)	0,24
Media	0,42 (143)	0,20 (52)	0,55 (91)	0,36 (84)	0,57 (126)	0,61 (56)	0,53 (70)	0,46

(a) Crecimiento medio anual en puntos porcentuales. Las cifras entre paréntesis indican los años de gobierno del correspondiente tipo

(b) Los gobiernos calificados como de centro-derecha están constituidos por una coalición en la que se integran partidos conservadores, cristianodemócratas y liberales estando excluidos partidos de izquierda. Las coaliciones de "centro-izquierda" incluyen partidos obreros en posición minoritaria. Los gobiernos de "izquierda-centro" están compuestos ya por coaliciones en las que los partidos obreros son mayoría, ya por gobiernos compuestos exclusivamente por partidos de izquierda

(c) En el caso de Italia la coalición de centro-izquierda incluye a socialdemócratas, pero no a socialistas; la coalición izquierda-centro corresponde al "centro-sinistra" que incluye a socialistas.

habría que concluir también en bastante medida del crecimiento de los gastos sociales -que representa entre el 50 y el 60 por ciento del gasto público-, en las tensiones políticas y económicas internas derivadas de una elevada integración de las economías nacionales en el mercado internacional, de forma que la internacionalización de la economía nacional conllevaría un crecimiento mayor del gasto público (cf. 1.978, 1.253 y ss; Schmidt, 1.982: 85-96).

Hay que tener en cuenta, por otra parte, el hecho constatado por Alber de que "la influencia de la composición política del gobierno ha disminuido con el paso del tiempo" (1.983: 107), como lo ilustra el cuadro 21, lo cual es tanto más significativo por cuanto que el mayor desarrollo por parte de los partidos de derechas de la materialización financiera del ESB se produce en el contexto de reducción del crecimiento económico (crisis económica). Esto es llamativo porque las investigaciones habían inducido a pensar que las diferencias en la política social procedentes del distinto color político de los partidos en el gobierno se evidenciaban más en los momentos de mayor escasez de medios que en las etapas de mayor crecimiento en razón de la economía de medios (cf. Alber, 1.983: 107 y s.)

De todo lo dicho puede deducirse que existen ciertas tendencias claras que dan pie a explicaciones del diferencial de crecimiento de los gastos sociales de bienestar en función de la ideología de los partidos políticos en el gobierno, de un lado, y del grado de hegemonía de las distintas opciones, de otro, de forma que se produce una mayor materialización financiera del ESB cuando:

- son partidos socialdemocráticos los que están en el gobierno y/o

- son coaliciones políticas las que deciden la cuantía y composición del gasto público (más cuando se trata de coaliciones de izquierda - centro que de centro - derecha)

Ahora bien, este tipo de explicaciones no da cuenta suficientemente de las significativas excepciones que la evidencia empírica muestra. Por ello puede afirmarse con Alber que "la investigación de los fundamentos políticos del desarrollo del Estado social no ha logrado pasar por el momento de los primeros balbuceos" (1.983: 108), lo cual es extensible a la propia explicación de los diferenciales de desarrollo en la materialización financiera de la idea del ESB.

Ello también es aplicable a los resultados que se han creído encontrar respecto a la diferente estructuración de los gastos sociales de bienestar en función del partido político o de la coalición gobernante. Según los resultados obtenidos por una investigación reciente llevada a cabo por un equipo dirigido por Castles (1.982) las mayores diferencias en el desarrollo de la materialización financiera del ESB según los partidos políticos en el gobierno puede encontrarse en el nivel de los gastos en sanidad y educación, esto es, en los bienes preferenciales:

"La línea de demarcación por partidos políticos más clara se evidencia en los gastos en sanidad -son tanto mayores cuanto más fuertes son los partidos socialdemocráticos en el poder y cuanto mayor es el sindicalismo subyacente- y en los gastos en educación -son tanto mayores cuanto más fuertes son los 'partidos de derechas' en el gobierno-. En ambos casos pueden aducirse razones sistemáticas para el comportamiento diferencial. En ambos casos se trata de ambitos de la política pública intensivos en capital humano y con elevados

costes salariales y en bienes de consumo y que afecta a un electoral y económicamente influyente grupo de empleados públicos" (Schmidt, 1.982: 164)

Lo que a su vez es consistente, según Schmidt, con el hecho de que

"en el campo de la garantía pública de ingresos (public income maintenance expenditures) no se produce ninguna línea de demarcación sistemática entre gobiernos socialdemocráticos y de "derechas" en el sentido de Castles. Los partidos del centro político y los "partidos de derechas" no han tenido motivos para evitar este tipo de gastos, puesto que la mayor parte de ellos se basaban en sistemas de aseguramiento en los que las prestaciones se determinan en función de las cotizaciones" (1.982: 165).

Ahora bien, si se considera la importancia en términos de participación en el PIB del gasto público destinado a sanidad y educación en 1.981 tal como se ha hecho en el punto b) de este mismo capítulo y el tinte ideológico-político de los gobiernos de la mayor parte de los países de la OCDE entre 1.970 y 1.978 no puede constatararse una relación entre nivel de gasto en estos bienes preferenciales y la composición política del gobierno en los diez años anteriores a 1.981. Tampoco puede encontrarse una relación positiva entre la tasa de crecimiento medio de la importancia en términos de PIB de los gastos sociales en educación y sanidad en el período 70/81 y la composición ideológico-política de los gobiernos en ese mismo período (21). Esta tasa de crecimiento está por el contrario más en relación con la importancia de este tipo de gasto público en 1.970, aunque tampoco esta variable explica totalmente los distintos niveles de crecimiento.

cuadro 21

**Crecimiento medio anual de la proporción de gastos sociales
en el PIB en los distintos tipos de gobiernos y para distintos
períodos (a)**

Períodos	Tipo de gobiernos		
	Centro-derecha	centro-izquierda	izquierda-centro
1.950-1.960	0,24	0,19	0,37
1.960-1.970	0,36	0,30	0,47
1.970-1.977	0,85	0,71	0,78

Fuente: Alber, 1.983: 108

(a) Véanse las notas explicativas en el cuadro 20

Tesis de la primacía de los aspectos socioeconómicos en la determinación del nivel de gasto social de bienestar

La insuficiencia de la componente político-ideológica en la explicación de los distintos niveles de gasto social de bienestar ha llevado a los investigadores a considerar distintos factores socioeconómicos como determinantes adicionales del nivel de materialización financiera del ESB. Además del nivel de crecimiento económico alcanzado por los respectivos países, determinante al que se le reconoce una importancia fundamental aunque no totalmente decisiva (el desarrollo económico es condición necesaria pero no suficiente) también han sido considerados los siguientes aspectos:

- grado de urbanización y de salarización de la población, lo que está en relación con el grado de industrialización y de desarrollo económico
- grado de movilización política de la clase obrera (presión desde abajo), lo que se relaciona también con lo que las orientaciones neoliberales han denominado "revolución de las expectativas crecientes"
- ideología de las élites en el poder, relacionado con la predisposición de las mismas a ver las relaciones de poder más en términos paternalistas o de forma más liberal
- grado de apertura hacia el exterior de la economía
- estructura de edad de la población
- grado de antigüedad del sistema de aseguramiento social

La influencia de buena parte de estas variables ha sido subrayada ante todo en los análisis teóricos de la evolución del sistema de bienestar social (tesis neomarxistas o neoliberales del Estado) o en referencia a grandes

evoluciones temporales referida a los países industrializados así como en los análisis empíricos que comparan países económicamente desarrollados con países en vías de desarrollo (Cf. Flora y Heidenheimer (eds.), 1.981 y la bibliografía incluida en Schmidt, 1.982: 87).

Un buen ejemplo, paradigmático al respecto, es la investigación de Wilensky que compara el nivel de gasto en seguridad social de 22 países desarrollados en el año 1.966. Wilensky llega a la conclusión de que si bien, como se vió, el nivel de crecimiento jugaba un importante papel, también contribuye a explicar dicho nivel de gasto particularmente la proporción de población mayor de 65 años y la antigüedad del sistema de seguridad social. El nivel de gasto de la seguridad social estaría así fuertemente correlacionado con el nivel de desarrollo económico, la población mayor de 65 años y la antigüedad del sistema de seguridad (1.975: 22 y 48). La explicación que Wilensky da es la siguiente:

"En el tiempo, el desarrollo económico es la causa fundamental del nivel de desarrollo del Estado de bienestar, pero sus efectos se hacen sentir mayormente a través de los cambios demográficos del pasado siglo y el alcance de los programas una vez establecidos. Con la modernización disminuyeron las tasas de nacimiento aumentando la proporción de los ancianos. Esta mayor importancia de los ancianos, junto a la disminución del valor económico de los niños, ejerció una presión sobre los gastos de bienestar (seguridad social, G.M.). Una vez que se establecieron los programas maduraron y crecieron en dirección de una mayor cobertura y de mayores prestaciones. El crecimiento de la seguridad social comenzó siendo un complemento natural del crecimiento económico, viéndose más o menos acelerado por la

interrelación entre las percepciones de la élite política, la presión popular y la burocracia del bienestar" (1.975: 47)

Esta investigación, sin embargo, no tiene en cuenta la totalidad de gastos sociales de bienestar, a cuyo conjunto no se puede hacer extensiva la explicación ofrecida por Wilensky. Por otra parte, resulta difícil imaginar la determinación causal de la antigüedad del sistema de seguridad social en la determinación del nivel de gasto en protección social de los países de la CE.

* * *

Una vez esbozados y discutidos los principales determinantes del nivel de gasto social de bienestar evidenciados por la investigación empírica comparada puede volverse a la pregunta sobre las razones del escaso nivel comparativo (con los países del entorno geopolítico en el que se inserta España) de gasto social de bienestar así como sobre los determinantes del crecimiento de los gastos sociales durante el período objeto de consideración.

La existencia de una dictadura de derechas impregnada de una ideología liberal en materia de bienestar social, el franquismo, durante el período histórico en el que se ha desarrollado la materialización financiera del ESB en los países europeos occidentales junto con un nivel de desarrollo económico relativamente bajo serían los dos principales factores determinantes a considerar a la hora de dar cuenta del escaso nivel comparativo de desarrollo de la materialización financiera del ESB que caracteriza a España frente a los demás países de la CE. A ello habría que añadir otros factores socioeconómicos derivados fundamentalmente de

Gastos sociales en educación, sanidad (INSALUD y sanidad pública), pensiones de la Seguridad Social y pensiones de clases pasivas del Estado y Organismos Autónomos. En miles de millones de pts de 1.975 (1) y en números índices, 1.975 = 100 (2)

Años	gtos educación		gtos sanidad		Pensiones SS		Clases Pasivas	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1.970	79,2	59	87,2	48	189,3	92	53,0	104
1.973	120,1	89	142,5	80	159,8	78	48,6	95
1.974	121,8	90	155,9	87	182,0	89	49,5	97
1.975	134,8	100	178,3	100	205,2	100	50,9	100
1.976	146,0	108	195,5	110	243,0	118	51,5	102
1.977	175,9	131	222,7	125	267,9	131	50,3	99
1.978	203,6	151	236,5	133	318,3	155	58,0	114
1.979	203,8	151	236,6	133	369,0	179	67,8	133
1.980	209,3	155	252,8	142	373,9	182	84,6	166
1.981	185,0	137	261,0	146	411,5	201	77,6	152
1.982	195,3	145	262,0	147	429,3	209	80,2	157
1.983	207,1p	154	260,2p*	146	461,2	225	-	-

p = presupuestos (en 1.982 la variación entre el gasto presupuestado y el realizado en educación fue del - 5 %)

p* = Los gastos correspondientes a sanidad pública corresponden a los presupuestos.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Cuentas de las Administraciones Públicas y Banco de España

las consecuencias de la propia dictadura, esto es, la ausencia de una presión desde abajo canalizada mayormente, aunque no exclusivamente, por los sindicatos (piénsese también en los movimientos sociales), y la falta de receptividad de las élites políticas en los mismos términos que en las democracias europeas hacia las demandas en este sentido.

En efecto, y por lo que se refiere al nivel de desarrollo económico medido en términos de renta nacional neta disponible per cápita, si bien España presenta un desarrollo económico menor en 1.970 que cualquiera de los países integrantes de la CE en ese momento, la diferencia tan marcada en el grado de materialización financiera de la idea del ESB no puede justificarse únicamente en razón de dicha diferencia. Ello puede desprenderse fácilmente de la observación de los gráficos presentados. Además del nivel de crecimiento económico es necesario acudir a otros determinantes a la hora de comprender el escaso nivel relativo de desarrollo de la materialización financiera del ESB a principios de la década del 70 o del nivel de protección social al iniciarse la transición política (véase gráfico nota 16).

La hegemonía de los intereses de la derecha durante todo el proceso de auge y desarrollo de la idea del ESB en la Europa democrática reforzado por el hecho de la ausencia de mecanismos democráticos es el segundo factor que explicaría el escaso nivel comparativo de desarrollo alcanzado por los gastos de bienestar social en España. A pesar de que la instauración del franquismo tras la guerra civil, e incluso durante la misma, comporta un fuerte impulso de los seguros sociales, tanto en lo que se refiere a la reforma en sentido

social de los seguros preexistentes como en la introducción de otros nuevos, impulso mayormente destinado a limpiar la imagen del nuevo régimen y a dotarle de un ropaje social, y a pesar de la propia definición del nuevo Estado como "social" (además de "católico" y "representativo"), el nivel de crecimiento de los gastos sociales de bienestar en España es sustancialmente inferior a las tasas de crecimiento que conocen los demás países europeos en el largo período que se inicia tras la superación de la segunda guerra mundial, lo que es extensible, lógicamente, al propio nivel o intensidad de las prestaciones (22). Ello puede constarse en las grandes líneas maestras de la política seguida en los principales tipos de gasto social de bienestar y que redunda mayormente en una desacreditación relativa de las prestaciones públicas de bienestar social y en una búsqueda por mantener a un nivel bajo las cargas que pesan sobre los empresarios y sobre el propio Estado.

Con respecto a la satisfacción pública de las necesidades sociales de educación y sanidad se crea una imagen derivada de las propias concepciones inherentes a la política pública en esta materia y de la propia organización y calidad de los servicios que se acerca a la visión de la beneficencia. Esta imagen respondería al sentir común de que solamente quienes no pueden permitirse el acudir a la sanidad o a la escuela privada recurren a la seguridad social o a la escuela pública. La utilización de servicios de bienestar se convirtió entonces en España durante la fase de fuerte cambio económico y social en símbolo de bajo status social, mientras que el recurso a la enseñanza o a la sanidad privada (fundamentalmente a través de las sociedades médicas) evidenciaría un status social elevado. En la confección de esta imagen la política social tiene una influencia clara y

significativa que va más allá de las consecuencias de una infradotación de medios económicos para la producción de los bienes preferenciales (importante porque determina el nivel de calidad de éstos frente a los mismos bienes ofrecidos por el mercado) y ello lo evidencia, entre otros muchos aspectos que no es caso analizar ahora, la prerrogativa de los funcionarios públicos (vigente incluso en la actualidad) de optar por ser asegurados socialmente en el ámbito de los servicios médicos bien en la seguridad social, bien en cualquiera de las sociedades médicas privadas. La sistemática negligencia en el desarrollo de los gastos educativos y sanitarios se vería, sin embargo, alterada con el declive del franquismo a finales de la década de los 60 y principios de los 70.

La gestión de las prestaciones económicas de la seguridad social va también encaminada en la misma dirección de desacreditación implícita del sistema de garantía de rentas (por el escaso nivel de las prestaciones) y de mantenimiento de un nivel bajo de protección social, lo que permitía reducir las cargas sociales de las empresas sin aumentar las cargas del Estado (transferencias a la seguridad social). Esta política se practicó primero creando y permitiendo el desarrollo de un sistema paralelo de aseguramiento social, las mutualidades laborales que permiten unos seguros sociales "baratos" (sistema que desapareció con la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1.963 -cf. Cruz Roche, 1.982: 34), y sobre todo a través de la característica y significativa discrepancia entre el salario realmente percibido y la base de cotización. Esta situación que a pesar de todos los intentos de reforma siempre se frustró a la hora de llevarla a cabo, tenía una doble consecuencia de significativa importancia para el grado de desarrollo de la

materialización financiera del ESB. Por una parte, determinaba que las cargas sociales que tenían que soportar las empresas fueran menores de lo que teóricamente debían ser, lo que significaba un menor volumen de recursos para la seguridad social y, por otra y sobre todo, reducía el nivel de prestaciones una vez se materializaran los riesgos objeto de aseguramiento. Por otra parte, el hecho de que incluso en 1.984 aproximadamente el 70 por ciento de las pensiones de jubilación (lo que es extensible a las demás pensiones también) sean menores o iguales a la pensión mínima indica que la gestión del sistema no ha sido eficaz. No existe, al menos que el autor de estas líneas conozca, un estudio de las causas de tan bajos niveles de prestaciones, pero dado que la base de regulación sobre las que se determinaban las prestaciones no era en 1.984 sensiblemente inferior a los salarios (al menos no en las mismas proporciones que durante la década de los 60), como tampoco lo era en los años anteriores, como la base de regulación era hasta 1.985 la base de cotización del año en que surtía efecto la pensión, el bajo nivel de las pensiones tiene que proceder bien de cotizar por el mínimo, bien porque la revalorización de las pensiones por debajo de la inflación ha hecho disminuir su nivel al mínimo, bien porque el número de años cotizados son pocos. Si bien no hay que desconsiderar totalmente las dos primeras alternativas, es posiblemente la tercera la que más haya influido en el bajo nivel de las prestaciones. Que esto sea así no significa sino que se han producido importantes fraudes que la gestión de la seguridad social no ha llegado a controlar. No se trata de afirmar la existencia de una oscura voluntad de desacreditación del sistema, sino de enjuiciar y enmarcar determinados hechos concretos con un significado determinado desde el punto de vista del bienestar social: la

de comprender la evolución registrada por los gastos sociales de bienestar en España a partir de 1.975.

En efecto, la comprensión del comportamiento diferencial de España con respecto a los Estados miembros de la CE o a los siete grandes países de la OCDE durante la segunda mitad de la pasada década, responde en mayor medida a la democratización política. En el cuadro 20 y en el gráfico puede verse cómo en los años centrales de la transición política (1.977-1.979) se produce un importantísimo crecimiento en el volumen real de los gastos sociales de bienestar cuya evolución no es coyuntural. Así, expresado en números índices y en pesetas constante, los gastos en educación pasan de 108 a 151, los gastos sanitarios de 110 a 133, las pensiones de la seguridad social de 118 a 179 y las pensiones de clases pasivas de 102 a 133. La evolución de estos gastos responde en gran medida a la voluntad de lograr un consenso entre las fuerzas políticas para llevar a cabo la transición, plasmado en los Pactos de la Moncloa, y en una búsqueda de legitimación vía un fuerte crecimiento del lado social de la política pública. Esta incidencia en lo social durante la transición política encontró su máxima concreción en la determinación de la revalorización de las pensiones, en la potenciación de las pensiones mínimas recientemente establecidas (diciembre de 1.974) y del salario mínimo interprofesional (de importancia capital no sólo para la determinación del nivel de salarios sino de bastantes prestaciones sociales en dinero), que en esos años fueron revalorizados dos veces por año (las pensiones con una frecuencia algo menor) y en una cuantía que las situaba por encima de la inflación. Estos aspectos del ESB no solamente se caracterizaban por su necesidad de revalorización en razón

de su bajo nivel, sino ante todo por el amplio impacto que sobre la opinión pública tenían al afectar a buena parte de la población. La potenciación de las prestaciones de bienestar social y la discusión sobre la reforma integral de la seguridad social (todavía pendiente de llevar a cabo), que abren las expectativas de una europeización del ESB español, en definitiva de una mayor justicia social al estar ligado a la reforma del sistema impositivo y al compromiso del Estado de aumentar su nivel de financiación de la seguridad social contribuyen a fortalecer la legitimación de la transición política a los ojos de la población y de los actores políticos y sociales (partidos políticos fundamentalmente de izquierdas y sindicatos).

Pero la transición política no solamente comporta un fuerte incremento del nivel de los gastos sociales de bienestar, sino que conlleva el establecimiento de un ESB en lo que este tiene de democrático. Con la transición política se procede a una regulación del mercado de trabajo propia de los ESB desarrollados de Europa occidental y de las demás democracias parlamentarias, lo que comporta el reconocimiento de los sindicatos y las organizaciones patronales como legítimos representantes de los intereses de trabajadores y empresarios, el reconocimiento de la libertad de negociación de los convenios colectivos así como el carácter vinculante de los mismos y el reconocimiento de un conjunto de derechos a los trabajadores para ejercer presión en la reivindicación de sus demandas y defensa de sus intereses, plasmado fundamentalmente en el derecho de huelga. La transición política comporta además el reconocimiento constitucional de los derechos políticos y sociales (entre los cuales se incluyen los que se acaban de indicar) que caracterizan a los ESB de corte europeo occidental.

capítulo 3

La democratización política comporta, por tanto, el establecimiento de los elementos institucionales y procedimentales propios de un ESB así como supone una aceleración de los gastos sociales en un contexto económico caracterizado por la crisis económica e internacional comparativo caracterizado por la reducción drástica en los niveles de crecimiento de la materialización financiera del ESB, al menos en los países del entorno geopolítico del que forma parte España.

NOTAS

(1) Véase nota 13 del capítulo 1

(2) La razón por la que se ha tomado 1.970 como año de referencia radica en la necesidad de tomar en consideración la fase final de decadencia del franquismo a fin de poderla contraponer a la evolución del ESB durante el período de transición política. El que esto se hiciera para el año concreto de 1.970 y no cualquier otro próximo a éste se debe a la costumbre vigente establecida en el ámbito de las ciencias sociales empíricas de considerar los comienzos de décadas o de lustros como períodos de referencia cuando no existen otros motivos de mayor peso que aconsejen una periodificación diferente. Así buena parte del material que se utilizará en la discusión está periodificado de esta forma. La elección de 1.975 como fin del primer período considerado y como frontera entre el franquismo y la transición política se debe a las mismas razones, pero además porque dicho año puede considerarse clave en el proceso del cambio social operado en España durante esa década; así lo ha entendido también, por ejemplo, Maravall en su libro *La política de la transición, 1.975-1.980*, Taurus, Madrid 1.981. Por lo demás la elección de 1.980 y 1.981 viene impuesta tanto por los materiales estadísticos manejados como por la propia lógica de la evolución política española. 1.980 puede considerarse el fin de la transición en sentido formal al haber sido aprobada ya la constitución política (diciembre de

1.978) y haberse formado ya el primer gobierno con una perspectiva más larga que la de transformación del orden político. Por otra parte 1.981 puede considerarse el fin real de la transición al fracasar el intento de golpe de estado.

(3) La discusión sobre el particular es amplísima, si se quiere consultar un trabajo colectivo monográfico sobre el comportamiento del presupuesto público durante este período de tiempo cf. la revista Papeles de Economía Española, 23, 1.985.

(4) La tasa de crecimiento se calcula mediante la fórmula $((E_T / E_0)^{1/T} - 1) * 100$, donde E_T es el valor de la variable E en el momento temporal T , E_0 es el valor de la misma variable en el momento temporal 0 , de forma que T es el tiempo transcurrido entre 0 y T . Cf. OCDE, Dépenses Sociales 1.960-1.990, Paris 1.985, p. 46

(5) Cf. la clasificación de la Fundación FIES en Papeles de Economía Española, 23, 1.985, p. 450. Esta clasificación tiene que manejarse con sumo cuidado puesto que presenta importantísimos errores en su confección, al menos, en lo que se refiere a los gastos en bienestar social. En efecto, la clasificación del gasto público que presenta la Fundación FIES descansa en lo que a los gastos sociales de bienestar se refiere mayormente en la clasificación que de las "prestaciones sociales" hace el Banco de España. Ahora bien, las prestaciones sociales no incluyen los gastos sociales que suponen "consumo público" y esto afecta de forma sustancial a los gastos sanitarios, de forma que lo que se recoge como prestaciones sociales sanitarias no son más que una parte del gasto social en sanidad. Resulta así que los gastos

sanitarios estan sustancialmente infravalorados.

(6) Las estadísticas de gastos en protección social que se presentan constituyen una estimación realizada por el extinto Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social y que fueron publicados en el Informe que acompañó a los Presupuestos de la Seguridad Social para 1.984. Posteriormente se ha publicado en el Anuario de Estadísticas Laborales de 1.985 publicado también por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el cálculo oficial de los gastos en protección social para 1.982 y a partir de dichos datos puede constatarse que las estimaciones anteriores pueden estar muy ligeramente sobrevaloradas.

(7) Véase la nota 4 de este mismo capítulo

(8) La suma de los gastos de protección social más educación que componen los gastos sociales en la terminología de la OCDE es mayor que los que suministra dicha institución internacional. Ello se debe en parte a que Eurostat, que es quien ha establecido la metodología de elaboración de los gastos en protección social, incluye como tales gastos partidas que siendo gasto social no son financiadas con fondos públicos; tal es el caso, por ejemplo, de la diferencia entre lo que financia la seguridad social y lo que el trabajador realmente percibe cuando deja de trabajar por enfermedad o maternidad.

(9) Para España cf. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Boletín de Estadísticas Laborales y para el caso particular del desempleo juvenil cf. Montoro, La inserción en la actividad económica: empleo y paro juvenil, Ministerio de

Cultura, Madrid 1.985.

(10) Cf. también los cuadros 1 y 2 del anexo estadístico donde también se incluyen los datos correspondientes a 1.982.

(11) La clasificación de Eurostat incluye también las funciones "colocación, orientación profesional y movilidad" y "vivienda", pero no se disponen de estimaciones para las mismas y el calculo correspondiente a 1.982 solamente contiene información sobre la primera de estas dos funciones.

(12) Para una breve introducción metodológica sobre la "unidad de poder de compra" puede encontrarse en EUROSTAT, National Accounts -ESA- Agregates 1.960-1.981, Luxemburgo 1.983.

(14) Un buen resumen de los distintos enfoques en este sentido, aunque con un sesgo politológico claro, puede encontrarse en Schmidt, Wohlfartsstaaliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Campus V., Frankfurt 1.982, donde puede encontrarse también una abultada bibliografía sobre el tema. Para un enfoque más sociológico cf. Mishra, Society and Social Policy, Mcmillan, Londres 1.977.

(15) Esta distinción se ha tomado de Schmidt, 1.982: 49 y 50, quien, sin embargo, distingue entre los modelos explicativos de "primacía de lo político", "política de clase" y "modelo político-socioeconómico".

(16) Véase gráfico 15

(13)

Prestaciones de protección social a la familia por menor de 15 años en distintos países en 1.980 expresado en números índices (1.970 = 100) referidos a unidades de poder de compra de 1.975 y ubicación en el espacio político derecha-izquierda de los gobiernos de los respectivos países en el período 1.970-1.978 (1)

Pais	indice	tipo de gobierno
Alemania, R.F.	170	Predominio socialdemocratico
Países Bajos	155	P. burgues
Luxemburgo	154	P. burgues
Dinamarca	77	Equilibrio
Belgica	139	P. burgués
Francia	136	hegemonía burguesa
Gran Bretaña	291	Equilibrio
Irlanda	117	P. burgués
España	39	Predominio burgués

a) La ubicación se determina en función de la proporción de ministros de los distintos partidos políticos y la ubicación de estos.

Fuente: elaboración propia sobre datos del cuadro 18 y Schmidt, 1.982: 29

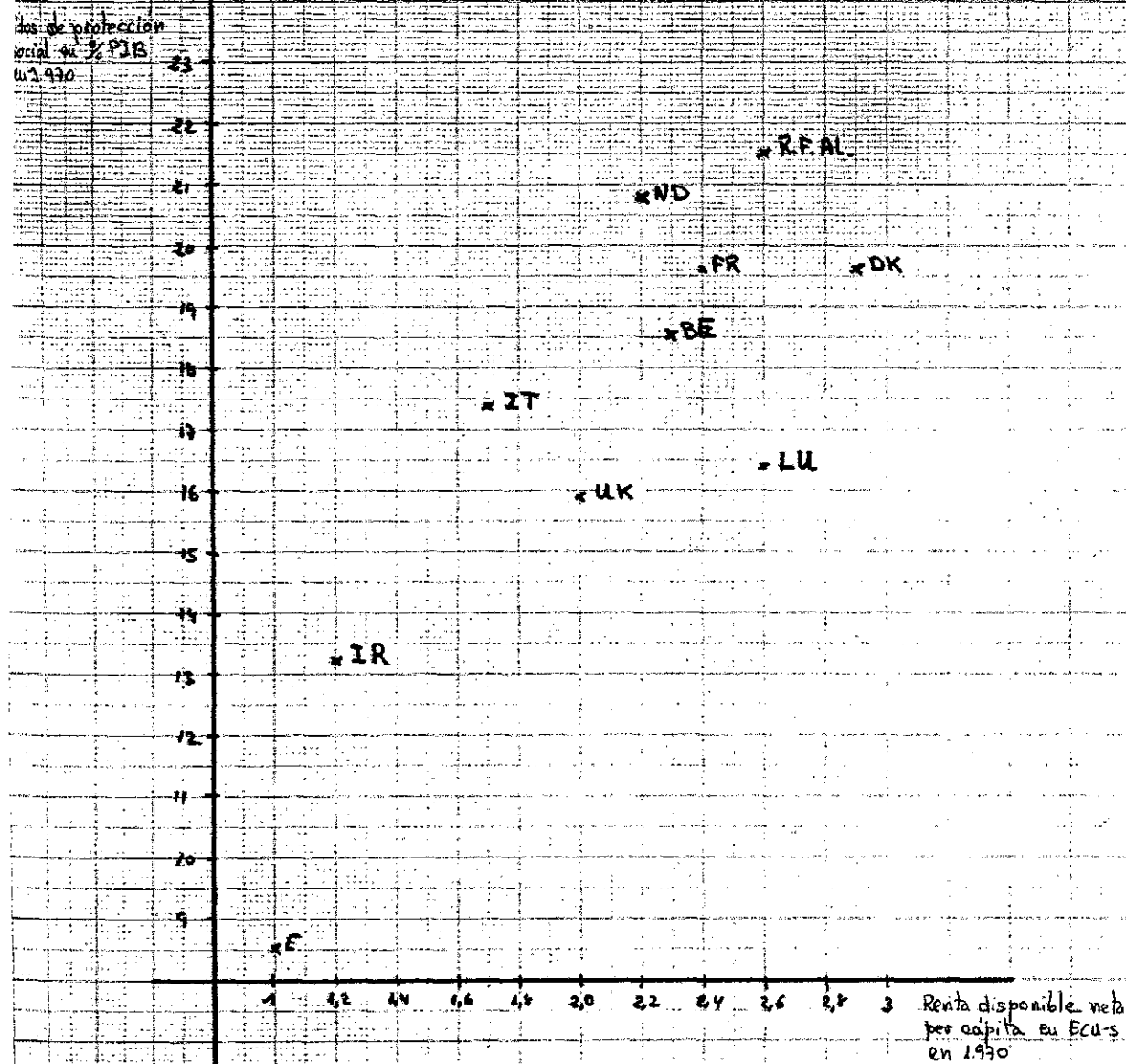


Gráfico 12: Nube de puntos que relaciona los gastos de protección social como porcentaje del PIB a precios de mercado y la renta disponible neta per cápita en ECU-s en el año 1.970

La covarianza es 1,108

Fuente: Estadísticas de Eurostat

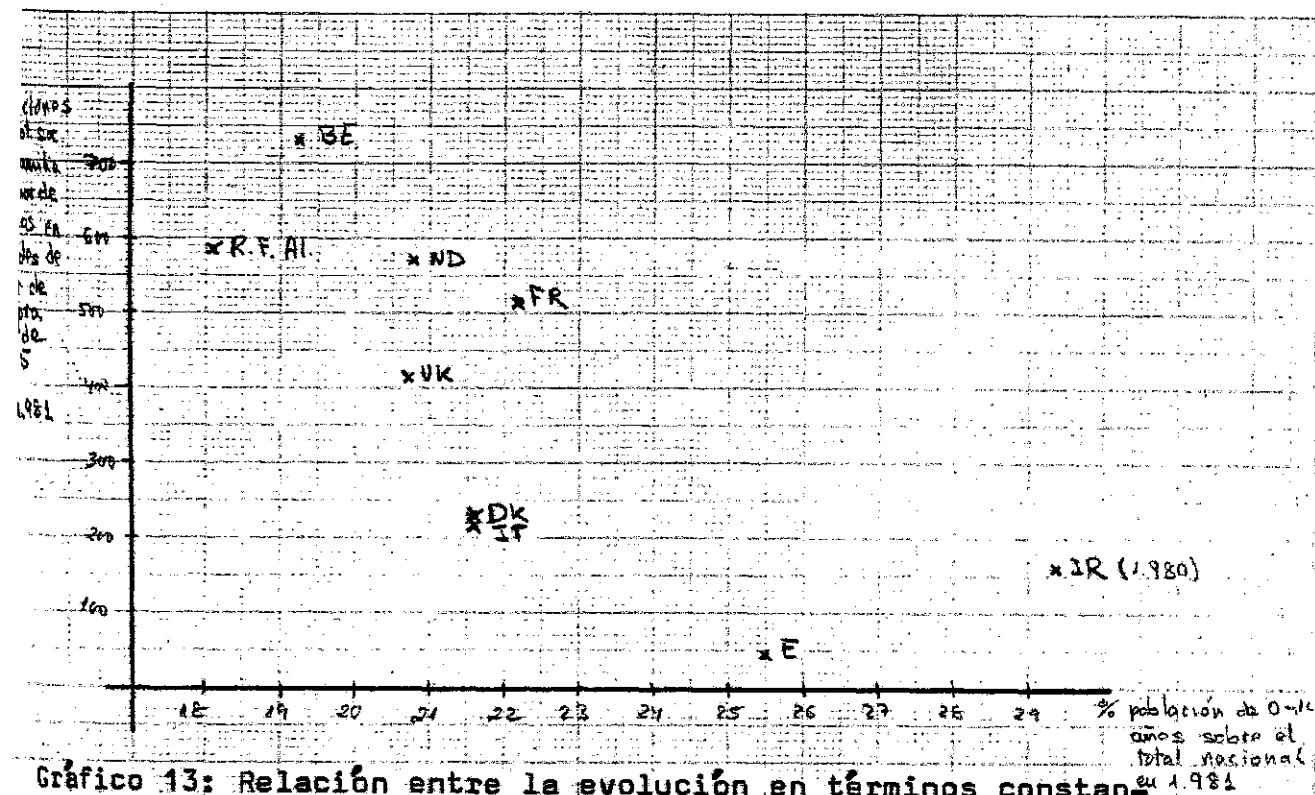


Gráfico 13: Relación entre la evolución en términos constantes seguida por la protección social a la familia y la disminución de menores de 15 años sobre el total de población

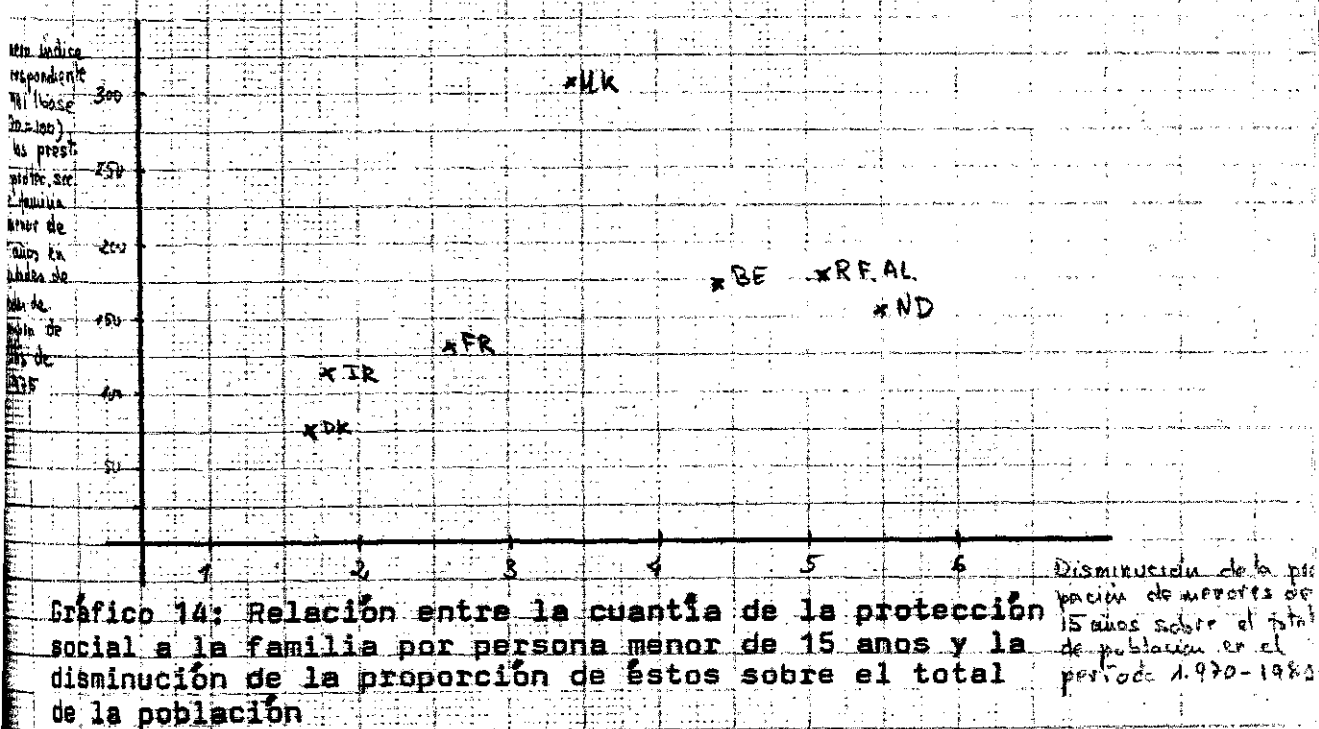


Gráfico 14: Relación entre la cuantía de la protección social a la familia por persona menor de 15 años y la disminución de la proporción de éstos sobre el total de la población

(19)
Porcentaje sobre el PIB de los gastos públicos en educación y
sanidad en 1.970 y ubicación en el espacio político
decha-izquierda de los gobiernos de los respectivos países
en el período 1.960-1.969 (1)

País	índice	tipo de gobierno
Japón	6,4	Hegemonía burguesa
Estados Unidos	8,1	Hegemonía burguesa
España	3,9	Hegemonía burguesa
Australia	7,4	Hegemonía burguesa
Países Bajos	12,3	Predominio burgúes
Belgica	9,5	Predominio burgúes
Italia	9,3	Predominio burgúes
Alemania, R.F.	8,2	Predominio burgúes
Dinamarca	12,3	Equilibrio
Gran Bretaña	9,3	Equilibrio
Noruega	11,0	Equilibrio
Austria	6,0	Equilibrio
Suecia	12,4	Hegemonía socialdemocrática

a) La ubicación se determina en función de la proporción de ministros de los distintos partidos políticos y la ubicación de estos.
Fuente: elaboración propia sobre datos del OCDE, 1.985b: 82 y ss y Schmidt, 1.982: 29

Porcentaje sobre el PIB de los gastos públicos en educación y
sanidad en 1.981 y ubicación en el espacio político
derecha-izquierda de los gobiernos de los respectivos países
en el período 1.970-1.978 (1)

País	índice	tipo de gobierno
Francia	12,3	Hegemonía burguesa
Japón	9,6	Hegemonía burguesa
Estados Unidos	9,6	Hegemonía burguesa
Países Bajos	13,6	Predominio burgúes
Belgica	12,7	Predominio burgúes
España	7,1	Predominio burgúes
Australia	10,4	Predominio burguesa
Italia	12,1	Predominio burgúes
Dinamarca	14,1	Equilibrio
Gran Bretaña	11,1	Equilibrio
Alemania, R.F.	12	Predominio socialdemocratico
Suecia	15,3	Predominio socialdemocrática
Noruega	12,5	Predominio socialdrmoocrático
Austria	8,5	Predominio socialdemocrático

a) La ubicación se determina en función de la proporción de ministros de los distintos partidos políticos y la ubicación de estos.
Fuente: elaboración propia sobre datos del OCDE, 1.985b: 82 y ss y Schmidt, 1.982: 29:fp0 (21)

continuación)

Crecimiento medio del porcentaje de participación en el PIB de los gastos públicos en educación y sanidad en el período 1.970/1.981 y ubicación en el espacio político derecha-izquierda de los gobiernos de los respectivos países en el período 1.970-1.978 (1)

País	índice	tipo de gobierno
Japón	3,7	Hegemonía burguesa
Estados Unidos	1,5	Hegemonía burguesa
Países Bajos	0,9	Predominio burgués
Belgica	2,7	Predominio burgués
España	5,6	Predominio burgués
Australia	3,1	Predominio burguesa
Italia	3,6	Predominio burgués
Dinamarca	1,2	Equilibrio
Gran Bretaña	1,6	Equilibrio
Alemania, R.F.	3,5	Predominio socialdemocratico
Suecia	1,9	Predominio socialdemocrática
Noruega	1,2	Predominio socialdemocrático
Austria	3,2	Predominio socialdemocrático

a) La ubicación se determina en función de la proporción de ministros de los distintos partidos políticos y la ubicación de estos.
Fuente: elaboración propia sobre datos del OCDE, 1.985b: 82 y ss y Schmidt, 1.982: 29

(17) Cf. el resumen y crítica de esta interpretación en Mishra, 1.977, pp. 33-42 así como la bibliografía allí incluida.

(18) Una discusión de la literatura sobre el particular puede encontrarse, entre otros, en Schmidt, op. cit.; Maravall, op. cit., pp. 225- 244; Castles (ed), The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States, Sage, Londres 1.982.

() Sobre la historia de la seguridad social en España puede verse, entre otros, Cruz Roche, Análisis económico de la seguridad social española, 1.972-1.982, IELSS, madrid 1.983, pp. 11-87; L.E. de la Villa y A. Desdentado, Manual de la Seguridad Social, Aranzadi, Pamplona; C. del Peso Calvo, De la protección gremial al vigente sistema de seguridad social, Madrid 1.967; L. Jordana de Pozas, Los seguros sociales en España de 1.936 a 1.950, INP, Madrid 1.952.

CAPTILUO 4

**LA INTENSIDAD DE LA MATERIALIZACION FINANCIERA DEL ESTADO
SOCIAL DE BIENESTAR ESPAÑOL**

Una vez analizada en términos globales la evolución de la materialización financiera del ESB se hace necesario un estudio más detallado de dicha evolución. Como se vió en el primer capítulo, los valores y fines del ESB se centran en torno a la garantía de la satisfacción social de determinadas necesidades individuales consideradas socialmente como básicas así como la garantía de recursos a la población con el doble objetivo de asegurar la continuidad de los ingresos cuando no se puede vender la fuerza de trabajo en el mercado, de un lado, y hacer frente a las situaciones de necesidad derivadas de la pobreza, de otra. ¿Puede afirmarse que estos objetivos han sido cumplidos por el ESB español?; ¿cuál ha sido la evolución del grado de consecución de estos fines?; ¿cuáles son los problemas que se presentan en la materialización del ESB español para la consecución de estos fines?

Dar respuesta a estas preguntas es lo que se pretende en el presente y en el siguiente capítulo. Se trata de analizar en qué medida se cumplen los objetivos propios de la idea del Estado social de bienestar, concretamente si las prestaciones que se conceden son "suficientes" y si las prestaciones benefician a quienes está previsto han de beneficiar. Esto es, se trata de analizar la evolución de la intensidad y de la cobertura del ESB desde el punto de vista del beneficiario y de los valores propios de la idea del ESB. Este análisis se divide en dos partes; por una parte se analiza la evolución seguida hasta el acceso al gobierno del partido socialista (capítulo 4), remontándose el análisis en la medida de lo posible hasta 1.970; y, por otra parte, las transformaciones habidas durante la etapa de gestión socialista (capítulo 5).

A fin de caracterizar de forma más completa la evolución

de la materialización financiera del ESB español se hace también un análisis de dicha materialización según los principios de distribución del gasto social discutidos en el capítulo 2 y según la importancia relativa de las fuentes de financiación. De esta forma no solamente se analiza el grado de profundización de la idea del ESB en España, sino también se establecen los rasgos definitorios básicos del mismo desde puntos de vista relevantes para el análisis de los rasgos sociales del Estado.

1. EL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR ESPAÑOL Y LOS PRINCIPIOS DE DISTRIBUCION DEL GASTO SOCIAL

En la sección segunda del capítulo dos se han discutido los tipos fundamentales de principios que rigen la distribución de los gastos sociales de bienestar, corresponde ahora analizar la importancia relativa de cada uno de ellos en la configuración del ESB español, así como su evolución en el período de análisis. El resumen de las características definitorias básicas desde este punto de vista así como de las tendencias de la estructura del ESB español puede encontrarse en el cuadro 23.

La consecución del objetivo de la garantía de rentas por parte del ESB responde en España como en los demás ESB, tal como se ha indicado anteriormente, a la conjunción de dos principios, el principio de aseguramiento social y el principio de asistencia social. El principio de aseguramiento social está organizado en el caso español sobre la base del

**Características del ESB español según los principios de
distribución del gasto social de bienestar**

1. PRINCIPIO DE ASEGURAMIENTO SOCIAL

ORGANIZACION SEGUN LEGISLACION: modelo contributivo

ORGANIZACION SEGUN PRESTACIONES: modelo univeralista de
mínimos

FINANCIACION: cotizaciones sociales

EVOLUCION: Asistencialización. Importancia creciente.

OTRAS CARACTERISTICAS: Existencia de prestaciones que no debieran distribuirse con arreglo a este principio sino según el principio de provisión (prestaciones familiares, servicios sociales y prestaciones sanitarias).

2. PRINCIPIO DE PROVISION

FINANCIACION: vía impositiva

EVOLUCION: cíclica determinada por la transición política (legitimación) y por la política de contención del gasto público. (Dada la falta de información estadística no se han podido incluir los servicios sociales en desarrollo no dependientes de la Administración central).

OTRAS CARACTERISTICAS: existencia de prestaciones que debieran de distribuirse con arreglo a este principio pero que se distribuyen por la seguridad social.

3. PRINCIPIO ASISTENCIAL

FINANCIACION: vía impositiva

EVOLUCION: más azarosa que sistemática. El mayor aumento de importancia se produce durante la última fase de la transición política.

OTRAS CARACTERISTICAS: La asistencia social, por su evolución y por su funcionamiento, se asemeja más a un sistema de beneficencia que a un sistema asistencial de un ESB.

Fuente: elaboración propia

"modelo profesional" o "modelo de Bismarck" (1), esto es, que lo que el aseguramiento social persigue es, al menos en términos ideales, la garantía del status social medio adquirido en el mercado de trabajo. Ello se instrumenta en base al hecho de que las cotizaciones al régimen de aseguramiento social están en función del salario realmente percibido a través de lo que se denomina "base de cotización" (o "base reguladora") y a través del hecho de que las prestaciones dependen del salario percibido a través de la base de cotización y en general del período cotizado (2).

Desde el punto de vista de la regulación legal de las prestaciones y centrando la discusión en las pensiones (la parte más representativa de las prestaciones de garantía de rentas), el aseguramiento social en España garantiza, en lo que se refiere a las pensiones y siempre que se acrediten 35 años de cotización, unas pensiones a los cotizantes que mantienen el nivel de vida adquirido en el mercado de trabajo, al menos el adquirido en los últimos años de cotización (que puede o no representar el status social medio adquirido por el cotizante durante su vida laboral (3)). En este sentido, y particularmente al hilo de la legitimación del endurecimiento de las condiciones para el disfrute de las pensiones que finalmente se llevó a cabo con la Ley 26/1.986, se ha subrayado la "generosidad" del sistema español de seguridad social (Gonzalo González, 1.982: 148) al reconocer una pensión del 100 por ciento de la base reguladora con 35 años de cotización. Ahora bien, si desde el punto de vista de la regulación legal del reconocimiento de las prestaciones, las cuantías que se establecen garantizan el nivel de vida logrado en los últimos años de la vida laboral, el análisis de las pensiones medias reconocidas ofrecen una imagen radicalmente diferente.

Analizando la estructura de las pensiones de jubilación (la más representativa a los efectos de esta discusión) con respecto a la pensión mínima (pensión mínima que representa alrededor del 31 por ciento de la ganancia media) puede comprobarse fácilmente cómo el sistema de pensiones dista de garantizar el nivel medio de vida alcanzado en el mercado de trabajo y, por tanto, el status social adquirido por el trabajador durante su vida laboral (véase cuadro 22). Por el contrario, la consideración de dicho cuadro lleva a pensar que el sistema de pensiones en España está mucho más próximo a un sistema universalista y de mínimos, pues en definitiva casi tres cuartas partes de las pensiones de jubilación (así como también las de invalidez) son iguales o inferiores a la pensión mínima.

Las razones que explican que el sistema contributivo de pensiones español haya adquirido los rasgos propios de un sistema de protección mínima tiene múltiples causas entre las que hay que destacar las siguientes:

a) En primer lugar existen determinados regímenes de aseguramiento que por las características que los definen (posibilidad de elección por el beneficiario de la base de cotización o estructura del régimen financiero) han hecho que la mayor parte de las prestaciones (alrededor del 90 por ciento) estén en torno a la pensión mínima (régimen especial de trabajadores autónomos y de trabajadores agrarios así como el extinto S.O.V.I. (4))

b) En segundo lugar la relación entre los salarios realmente percibidos y la base de cotización (base reguladora) ha determinado que las prestaciones se alejaran también del nivel de vida medio alcanzado durante la vida laboral. La discrepancia entre estos dos términos en el

cuadro 24

Estructura del número de las pensiones de jubilación según su cuantía y en relación a la pensión mínima de jubilación para beneficiarios de 65 o más años. En porcentaje del número total de pensiones

	1.983	1.984	1.985
igual o menos que la pens. min.	73,9	74,4	73,4
hasta dos veces la pens. min.	19,4	18,6	18,7
mas de dos veces la pens. min	6,6	7,0	7,9
	100	100	100

Fuente: I.N.S.S.

sentido de que los salarios realmente percibidos han sido sustancialmente superiores a la base de cotización (y, por tanto, a la base reguladora de las prestaciones) ha sido uno de los puntos débiles del sistema de seguridad social español desde sus inicios. Este punto ha sido siempre objeto de reformas en el sentido de hacer equivalente la base de cotización con los salarios realmente percibidos. La regulación actual establece expresamente que a efectos de determinar la base de cotización se tendrá en cuenta el salario efectivamente percibido. En qué medida esto es así puede comprobarse en el cuadro 25, donde se constata cómo a partir de la reforma de 1.973 se produce un lento acercamiento entre bases de cotización y salarios reales.

c) El número de años de cotización acreditados, lo que está en relación con el fraude a la seguridad social y con la importancia de la economía sumergida.

d) Por último, la política de revalorizaciones selectivas y centrada en las pensiones mínimas practicada durante la transición política y aun después en un contexto económico caracterizado por tasas de inflación muy elevadas ha hecho que las pensiones fueran tendencialmente acercándose hacia la pensión mínima. La importancia de este hecho que llevó a lo que se ha dado en llamar la "asistencialización" de las pensiones se ilustra en el gráfico . En dicho gráfico puede observarse claramente la influencia de la política de revalorizaciones selectivas y cómo esta determina una tendencia hacia la convergencia de las curvas de evolución de una pensión máxima y de la pensión mínima.

En este sentido existe una contradicción entre el principio de organización de la protección social y las prestaciones por pensiones que efectivamente otorga. No

cuadro 25

Evolución de las bases medias de cotización

Años	Bases total* (en miles)	Ganancia media (en miles)	Base total/Gan. media*100
1.973	8,8	12,0	73
1.974	11,5	14,3	80
1.975	14,5	17,9	81
1.976	18,7	22,6	83
1.977	24,9	28,9	86
1.978	31,6	34,9	90
1.979	37,5	44,4	84
1.980	44,5	51,6	86
1.981	50,6	59,7	85
1.982	56,4	67,9	83
1.983	65,3	77,3	84
1.984	69,7	84,9	82

* La base total se compone de la base normal más, a partir de 1.980, las horas extras

Fuente: Elaboración propia sobre datos del MTSS, Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1.984, p. 213 y del Boletín de Estadísticas Laborales y de la Seguridad Social

obstante, esta situación ha cambiado en los últimos años como tendrá ocasión de comprobarse en el próximo capítulo y como en parte se desprende del propio cuadro 25. Esto no quiere decir, sin embargo, que por ello el sistema español responda al modelo asistencial o benéfico, pues las prestaciones se conceden a título de derecho subjetivo sin prueba de necesidad de ningún tipo. Esto junto con el hecho de que las prestaciones por desempleo se hallen entre el 50 y el 60 por cien de la ganancia media por trabajador (vid infra p. 254) no permite sostener que la protección social esté destinada a mantener el nivel de vida y, por tanto, el status social adquirido en el mercado de trabajo, sino más bien a garantizar una prestación mínima próxima al salario mínimo, que por otra parte supone desde 1.979 una cantidad en torno al 45 por cien de la ganancia media. Esto tampoco supone la garantía de un mínimo vital a toda la población, esto es, un modelo universal de protección mínima, pues además de no existir la garantía de una renta mínima asistencial, tal como existe en Gran Bretaña o Alemania, la tasa de cobertura del desempleo es particularmente baja.

Una vez analizadas las características más relevantes (desde el punto de vista adoptado en esta sección) del principio de aseguramiento social del ESB español es preciso analizar la importancia relativa de los distintos principios de distribución del gasto social de bienestar. La evolución de los recursos distribuidos con arreglo a cada uno de los principios puede encontrarse en el cuadro 26. Al margen de la evolución temporal destaca, en primer lugar, la elevada importancia de los recursos distribuidos con arreglo al principio de aseguramiento social (entre el 75 y el 81 por ciento de los recursos redistribuidos por el ESB español).

La materialización financiera del Estado social de bienestar español según los principios de distribución del gasto de bienestar social (1)

En miles de millones de pesetas constantes de 1.975 y en números índices con base 100 en 1.975

Años	Prest.asistenciales		Prest.provisión		Prest.contributivas	
	Pts.ctes	nro ind.	Pts.ctes	nro ind.	Pts.ctes	nro ind.
1.970	11,9	55	100,2	65	348,3	56
1.975	21,7	100	155,4	100	623,8	100
1.976	18,7	86	165,0	106	691,5	111
1.977	18,2	84	196,4	126	751,9	120
1.978	23,8	110	229,7	150	854,2	140
1.979	31,4	145	225,0	145	906,0	145
1.980	31,2	144	231,9	149	968,5	155
1.981	30,3	140	217,1	140	1.035,0	166
1.982	24,5	113	219,4	141	1.039,9	167

(1) Excluidos los gastos en vivienda y los gastos sociales de bienestar de todo tipo efectuados por los Entes Territoriales.

(2) Las prestaciones asistenciales incluyen los gastos en asistencia social. Las prestaciones de provisión incluyen la sanidad pública y los gastos en educación. Las prestaciones contributivas incluyen las demás prestaciones, incluso los servicios sociales del INSERSO y las prestaciones familiares debido a que están sujetas al principio de aseguramiento social; también se incluyen aquí las clases pasivas.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Cuentas de las Administraciones Públicas y del Banco de España.

Esto supone que la mayor parte de los recursos que el ESB moviliza no se redistribuyen sobre una base estrictamente universal, sino bajo la condición de estar asegurado socialmente o no, lo que no siempre es equivalente y excluye a potenciales beneficiarios que en razón del tipo de prestación reconocida tendrían derecho a la misma pero que por el hecho de no estar asegurado socialmente quedan desprotegidos. La causa de una tan elevada importancia del principio de aseguramiento social radican principalmente en las dos circunstancias siguientes:

a) Existencia de importantes prestaciones que se distribuyen con arreglo al principio de aseguramiento social cuando en realidad, por el carácter universal de las mismas así como por la propia evolución de la forma de interpretación de los valores y fines del ESB, debieran de asignarse con arreglo al principio de provisión (universalidad y financiación mediante impuestos). Estas prestaciones son, fundamentalmente, las que se refieren a la protección social directa a la familia (prestaciones familiares, en la práctica inexistente en España) y a la mayor parte de los servicios sociales dependientes del sistema de seguridad social (esto es, del INSERSO); a este tipo de prestaciones habría que añadir también las protecciones sanitarias (prevención, curación y rehabilitación).

b) La relativamente escasa importancia de la producción de bienes y servicios por el ESB (bienes preferenciales) para satisfacer las necesidades consideradas socialmente relevantes, tanto en términos absolutos como comparativamente con la importancia de las prestaciones económicas de la seguridad social. Dado que las prestaciones sanitarias se

organizan sobre la base del principio de aseguramiento social, lo dicho afecta principalmente a la educación y a la sanidad pública.

Por lo que se refiere a la propia evolución de la materialización financiera del ESB según los principios de distribución, hay que destacar en primer lugar la irregularidad de la evolución de las prestaciones asistenciales frente a los demás tipos de gastos caracterizados por presentar un crecimiento tendencialmente continuo. Este hecho es particularmente significativo pues ilustra que los recursos destinados desde la Administración central para luchar contra la pobreza además de ser escasos e insuficientes (véase p.) presentan una evolución azarosa más propia de un régimen de beneficencia que de un sistema de bienestar moderno. Esta evolución también lleva a pensar que los potenciales beneficiarios de la asistencia social al ser el grupo con menor nivel de organización y potencial de conflictividad para defender sus intereses han sido el colectivo cuyas necesidades sociales han resultado más desatendidas. La inexistencia de un derecho a un nivel de ingresos mínimos, explica en parte esta situación y constituye uno de los grandes temas pendientes de la reforma de la seguridad social y también, por tanto, de construcción de un ESB integral en España. Para constatar la poca importancia de los recursos destinados a luchar contra la pobreza mediante asignación de recursos bajo prueba de necesidad (prestaciones asistenciales) basta con comparar el porcentaje de prestaciones asistenciales en términos del PIB de España con, por ejemplo, Alemania; así mientras en España en 1.981 la cantidad de recursos destinada por la Administración central a prestaciones asistenciales era del 0,47 por ciento del PIB, en Alemania los recursos destinados

a este fin a través de la Ley federal de asistencia social (Bundessozialhilfegesetz) era del 0,96 por ciento del PIB, de un PIB además 3,6 veces mayor que el de España (aunque con una población superior en un tercio a la española).

Por otra parte, la evolución de las prestaciones de provisión, que en principio han sido identificadas como la orientación progresista que debe de tomar la evolución de la materialización financiera del ESB (Preusser, 1.983: 26) en razón de sus características definitorias (universalidad, no existencia de prueba de necesidad y financiación vía fiscal), responde fundamentalmente a la evolución de los muy bajos gastos en educación. De hecho, si bien la interminable discusión que sobre la reforma de la seguridad social (siempre frustrada) se inició con la transición política preveía una potenciación de las prestaciones distribuidas con arreglo a este principio (así, creación de un Servicio Nacional de Salud según el modelo británico, absorción por el Estado del INSERSO), lo cierto es que todo ello ha quedado solamente en papel escrito. De ahí que la estructura de los recursos del ESB según los principios que rigen la distribución de los mismos haya permanecido fundamentalmente inalterada a lo largo del tiempo o, entrando más en detalles, haya reforzado más el criterio de aseguramiento social (lo que no excluye el hecho de que hayan aumentado las transferencias del Estado a la seguridad social -incluido el INEM). Si se toma como modelo de evolución el representado por las prestaciones por hijo a cargo de carácter universal (esto es, no distribuidas según el principio de aseguramiento social sino según el principio de universalidad), tal como lo propone Preusser (1.983: 29) como línea de evolución de un Estado social más progresista, la evolución seguida por la materialización del ESB español está en las antípodas de la

propuesta de Preusser. El reforzamiento del principio de aseguramiento social no responde, sin embargo, solamente a un fracaso de una reforma progresista del ESB español en el sentido arriba indicado, sino también a la voluntad de superar (mejorar) la insuficiencia de las prestaciones económicas, particularmente de las pensiones, de la seguridad social (cf. infra pp).

Señalar, por último, que la evolución de la materialización financiera del ESB español según los principios de distribución de los gastos sociales de bienestar presenta dentro de su tendencia creciente una marcada aceleración durante la transición política, siendo particularmente llamativa al respecto la evolución de las prestaciones asistenciales.

2. LA INTENSIDAD DE LA MATERIALIZACION FINANCIERA DEL ESB ESPANOL

Cuando se afirma que el ESB redistribuye un volumen de recursos de 3.500 miles de millones de pesetas en 1.981 o que la materialización del ESB español representa el 20, 2 por ciento del PIB en ese mismo año, cuando se subraya que esta proporción no representa más que el 60 por ciento de la proporción de la riqueza generada por Dinamarca que dedica a este mismo fin o el 65 por ciento de la proporción del PIB dedicada por Alemania a materializar los valores y fines del ESB, se está proporcionando una idea de la importancia macroeconómica del ESB. Estos indicadores no dicen, sin

embargo, nada sobre la intensidad de la protección que el ESB está llamado a proporcionar. No dicen nada sobre en qué medida ese volumen de recursos satisface o no las necesidades individuales que el ESB debe de cubrir y hasta qué punto así lo hace. Desde el punto de vista del beneficiario individual ese volumen de recursos, ya esté expresado en términos absolutos o relativos, comparativamente matizado o no, no proporciona información suficiente para saber en qué medida el ESB garantiza las rentas o satisface las necesidades de educación y salud. Esta información, sin embargo, es necesaria para obtener una imagen adecuada de la realidad, de los logros y en definitiva de la consecución de los objetivos propios del ESB. A perfilar dicha imagen de la forma más nítida posible se dedica la presente sección de este capítulo. Para obtener una imagen más adecuada desde el punto de vista del beneficiario del alcance del ESB es preciso, entonces, acudir a otros indicadores que hagan referencia a la situación individual y a las necesidades de los particulares que el ESB tiene que cubrir.

La batería de indicadores que se ha utilizado pretende recoger de la forma más adecuada posible el punto de vista del beneficiario, esto es, el grado en que el ESB español satisface las necesidades individuales para las que fuera concebido. Para este fin se utiliza como indicador de la intensidad de la materialización financiera del ESB en el campo de las necesidades preferenciales (en este caso educación y salud) el "grado de satisfacción social" de dichas necesidades, medido por la proporción del gasto público sobre el total de gasto (público y privado) en cada uno de esos bienes y servicios. Para las prestaciones de garantía de renta se han utilizado indicadores referidos a la media de las prestaciones por beneficiario o a la prestación

mínima, pero ponderándolos con otros indicadores que subrayen sus limitaciones (así, por ejemplo, prestaciones medias con respecto al umbral de la pobreza o a la ganancia media). Comoquiera que la persistencia de la pobreza a pesar de las prestaciones del ESB constituye una prueba del fracaso relativo en la consecución de los fines que ha de lograr, también es necesario abordar este aspecto.

Dado que no es posible utilizar un único indicador y puesto que la realidad de la materialización financiera del ESB es multifacética, se procederá a la construcción de la imagen de la intensidad de la satisfacción social de las necesidades individuales en España por cada tipo de gasto.

2.1 GRADO DE SATISFACCION SOCIAL DE LAS NECESIDADES INDIVIDUALES DE EDUCACION Y SALUD

En los cuadros 27 y 28 se recoge la evolución del grado de satisfacción social de las necesidades individuales en materia de educación y de sanidad, respectivamente. Este indicador mide el grado de financiación pública del gasto global para cada tipo de gasto hecho por particulares y organismos públicos, representando, por tanto, el grado en que el ESB está comprometido en la satisfacción de las necesidades de ambos tipos de bienes y servicios. No obstante, dado que las necesidades en este campo no se definen únicamente por la demanda privada, sino que existe un elevado grado de definición pública de las mismas (que va desde el establecimiento del período obligatorio de

escolarización hasta la concepción y definición de la medicina preventiva), este indicador no puede recoger de forma completa hasta qué punto se hallan satisfechas las necesidades, ni social ni privadamente, en cada una de las materias. Otra limitación del indicador utilizado proviene del hecho de que unos elevados niveles de satisfacción social no prejuzgan, sin embargo, necesariamente que el ESB responda a todas las necesidades en ese campo, pues puede haber materias como la medicina preventiva, por citar un ejemplo, que no sean objeto de consideración suficiente y que el mercado (gasto privado) no sea capaz de recoger.

Antes de comentar cada uno de los tipos de gasto es preciso llamar la atención sobre el contenido de cada uno de los epígrafes. En los gastos de educación no se incluyen únicamente los gastos en enseñanza en sentido estricto (enseñanza oficial), sino también servicios adicionales tales como comedores o transporte escolar, así como el material didáctico necesario y los gastos en educación complementaria. Se trata, por tanto, de una definición del gasto relativamente poco homogénea. Este hecho unido, de un lado, al reconocimiento de la libertad de producir y consumir servicios educativos privados y, por otro, al compromiso del ESB de satisfacer de forma social las necesidades individuales de educación hacen que el grado de satisfacción social deba ser alto pero no igual al 100 por ciento. Los gastos de sanidad presentan también un grado de heterogeneidad similar que hace que no todo gasto sanitario haya de ser considerado necesariamente como de obligada financiación por el ESB. Así, y al igual que ocurría con los gastos en educación, el ESB ha de reconocer también la libertad de producir y consumir servicios sanitarios de forma privada y, por otro lado, la contabilización nacional de los

gastos sanitarios incluye otras partidas, como las cuotas de aseguramiento contra accidentes, que no corresponde al ESB cubrir. La materialización de la idea del ESB requiere, por tanto, unos elevados niveles de satisfacción social de estas necesidades, aunque no el 100 por ciento.

En el cuadro 27 puede constatarse el bajo nivel de satisfacción social de las necesidades educativas de la población española, cuya evolución desde 1.970 se recoge. En primer lugar, puede constatarse cómo la promulgación de la Ley General de Educación en 1.970, que establecía entre otras cosas la gratuidad de la enseñanza obligatoria, si bien comporta un aumento inicial del grado de satisfacción social de esta necesidad, éste queda estabilizado en un 60 por ciento, no avanzándose nada en este sentido hasta el período de la transición democrática. Con la transición comienza a crecer la financiación pública de la enseñanza, tanto en lo que se refiere a las transferencias a los centros privados de enseñanza (en base al compromiso de financiación pública de la educación obligatoria) como sobre todo al aumento de los recursos destinados a la enseñanza en centros públicos, lo cual deriva directamente de los acuerdos logrados en materia educativa en los Pactos de la Moncloa (Octubre de 1.977). En 1.979 se vuelve a producir un aumento digno de reseñarse, para descender ligeramente con la política social restrictiva que se inicia en 1.980 por el segundo gobierno Suárez, estabilizándose el grado de satisfacción social de las necesidades educativas de la población española entorno al 68 por ciento. A pesar del crecimiento de los recursos públicos destinados a la enseñanza habido durante parte de la transición política, el nivel de satisfacción social de las necesidades educativas por el ESB español es comparativamente con los demás ESB europeos occidentales muy bajo.

**Grado de satisfacción social de las necesidades individuales
en materia de educación**

Años	gastos en educación (1)			% financiado con fondos públicos
	(a) privados	(b) públicos	(c) priv.+ púb	(d) (b)/(c)
1.970	35,98	50,20	86,18	58,2
1.971	44,27	67,76	112,03	60,5
1.972	49,24	73,96	123,20	60,0
1.973	56,29	92,10	148,39	62,1
1.974	70,6	108,39	178,69	60,5
1.975	91,9	139,2	231,1	60,2
1.976	114,9	177,8	292,7	60,7
1.977	150,4	266,0	416,4	63,9
1.978	176,8	373,3	550,1	67,9
1.979	200,5	421,4	621,9	67,8
1.980	226,5	501,2	727,7	68,9
1.981	251,2	538,0	789,2	68,2
1.982	286,4	621,3	907,7	68,4

NOTAS

(1) En miles de millones. Se han excluido los gastos de las Administraciones Locales y de los Entes Territoriales.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Contabilidad Nacional de España.

En efecto, en Francia, por ejemplo, el grado de satisfacción social de las necesidades individuales de educación con el referido indicador se sitúa por encima del 95 por ciento en el período 1.975 - 1.981, lo que para 1.981 representa un grado de participación de los gastos sociales de bienestar en educación en el PIB del 5,9 por ciento (frente al 3,2 por ciento registrado en España ese mismo año), cifra similar a la vigente en Alemania (5,2 por ciento) e Italia (6,1 por ciento), lo que permite deducir cifras relativamente próximas en los referidos países. Gran Bretaña, presenta también niveles superiores al 90 por ciento de satisfacción social de las necesidades de educación en el período 1.970 - 1.981, si bien en la segunda mitad de la década desciende de forma continua el grado de financiación pública de la enseñanza (6).

Una circunstancia característica de la evolución del gasto privado en educación en el período de análisis puede evidenciar también el bajo grado de satisfacción social de las necesidades individuales de educación. Se trata de la relativamente llamativa circunstancia que ha evidenciado un estudio del CIDE. Según dicho estudio, "los gastos privados en educación crecen de modo aproximadamente proporcional a los niveles de ingresos de las familias con hijos en edad escolar (elasticidad aproximadamente igual a 1, excepto en los niveles de renta muy bajos), tanto ahora, cuando la escolaridad es prácticamente gratuita, como hace diez años, cuando no lo era, lo cual lleva a la conclusión de que el efecto de sustitución de las subvenciones a la enseñanza privada es muy importante; las familias siguen gastando en educación (a otros niveles, en otras actividades) una parte sustancial de los costes que el estado les satisface" (1.984: 94). Si los "ahorros" que las familias obtienen de la

Grado de satisfacción social de las necesidades individuales en
materia de sanidad

Años	gastos en sanidad (1), (2)			% financiado con fondos públicos (d) (b)/(c)
	(a) privado	(b) público	(c) priv.+ púb	
1.970	47,83	50,20	98,03	52,2
1.971	63,89	61,68	125,57	49,1
1.972	71,92	84,84	156,76	54,1
1.973	72,84	108,68	181,52	59,9
1.974	104,02	136,75	240,77	56,8
1.975	113,46	182,0	295,46	61,6
1.976	152,51	237,3	389,81	60,9
1.977	197,6	335,0	532,6	62,9
1.978	246,0	435,5	681,5	63,9
1.979	270,9	492,8	763,7	64,5
1.980	414,4	599,5	1.013,9	65,5
1.981	389,2	708,5	1.097,7	64,5
1.982	447,2	816,7	1.263,9	64,6

NOTAS

(1) En miles de millones. Se han excluido los gastos de las Administraciones Locales y de los Entes Territoriales, así como los gastos de administración de la Seguridad Social (Insalud).
(2) Dentro de la contabilidad nacional, el gasto de sanidad que comporta transferencias a las economías privadas (farmacia, por ejemplo) se contabilizan como ingresos de éstas, por lo que la contrapartida del gasto figura como consumo privado, aunque esté financiado con fondos públicos. Por ello ha sido preciso deducir del consumo privado aquella parte que es financiada públicamente, recogiendo en esta columna el gasto privado financiado de forma privada.

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de Contabilidad Nacional de España. Los datos sobre la parte de consumo privado financiado con fondos públicos le han sido proporcionados al autor por el I.N.E.

satisfacción social de las necesidades educativas se reinvierten en otro tipo de gastos de educación eso lleva a suponer que el ESB no satisface de forma adecuada (en calidad y/o cantidad) las necesidades educativas de la población. Si las necesidades de educación estuvieran adecuadamente satisfechas por el ESB no se produciría ese efecto de sustitución como pauta de comportamiento generalizado de las familias.

El grado de satisfacción social de las necesidades en materia sanitaria es, como puede verse en el cuadro 28, también muy bajo. El mayor grado de crecimiento de la financiación social registrado durante el período 1.970 - 1.975, referido ya en el capítulo tercero, ha elevado el grado de satisfacción social de esta necesidad en casi 10 puntos; a partir de entonces el crecimiento de la financiación social es tendencialmente positivo pero muy bajo, situándose en 1.982 en el 64,6 por ciento. Al igual que ocurrió con los gastos en educación, los gastos sanitarios son víctima de la política social restrictiva, esto es, de la política de contención del gasto público, que se inicia tras la conclusión del período formal de transición política.

2.2 LA SUFICIENCIA DE LA GARANTIA DE INGRESOS DEL ESB ESPAÑOL

Si en la satisfacción de las necesidades individuales de educación y sanidad el panorama del ESB español no es muy positivo, la imagen tampoco es mucho más halageña en lo que

a la garantía de ingresos y particularmente en lo que a la garantía universal de unos recursos mínimos se refiere. No obstante, la evolución que durante la transición política ha tenido lugar en este ámbito del ESB español ha sido muy significativa, particularmente si se tiene en cuenta el contexto económico en el que ha tenido lugar. Corresponde ahora analizar la intensidad y suficiencia de las prestaciones de garantía de rentas desde el punto de vista individual.

Como ya se ha indicado más arriba, los mecanismos a través de los cuales se organiza la protección social en el ESB contra la pérdida y carencia de ingresos para satisfacer las necesidades individuales y/o mantener el nivel de vida adquirido en el mercado de trabajo son básicamente dos, a saber: el aseguramiento social y la asistencia social. El aseguramiento social dentro del sistema de la seguridad social se caracteriza por la existencia de una pluralidad de regímenes de aseguramiento (existen múltiples regímenes especiales) que no protegen socialmente de igual forma. Esta circunstancia junto con el hecho de la existencia de una pluralidad de mecanismos de aseguramiento social (así, por ejemplo, según se trate de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o no, según se esté empleado en el sector privado o en el sector público, y dentro de éste según se sea empleado público no funcionario o funcionario) se ha señalado constituye una fuente de insolidaridad en el conjunto del sistema de protección social. Este hecho ha provocado que "los campos de acción a menudo se solapen y otras veces dejen lagunas sin cubrir" (Durán, 1.985: 274), de forma que se produzcan situaciones de sobre y subprotección. Estas situaciones de sub y sobreprotección en el sistema de pensiones derivan también, entre otras causas, de la

existencia tanto de lo que se denomina "pluripensión", como por la falta de convertibilidad de las pensiones distintas a las de jubilación en pensión de jubilación una vez llegada la edad de los 65 años (sobrepotección relativa en el caso de la invalidez y subpotección en el caso de viudedad) (Cfr. de la Villa, 1.985: 45; MTSS, 1.985 (a): 32 y ss; Papeles de Economía Española, documentos, 1.982: passim) (7). La subpotección adquiere una relevancia especial dado que en España el sistema de asistencia social es sumamente restrictivo, de hecho, como se verá más adelante, más próximo a un sistema de beneficencia que a un sistema de asistencia social. A ello hay que añadir además el que estos mecanismos asistenciales están insuficientemente coordinados con los mecanismos de previsión social (Comisión de expertos del IELSS en de la Villa, 1.985: 37).

Pero comoquiera que esta investigación se centra en la materialización financiera del ESB español y no en un análisis institucional del mismo es preciso centrar la atención en este apartado en la suficiencia de las prestaciones económicas del sistema de protección social, para perfilar así la imagen del ESB español desde el punto de vista adoptado en este epígrafe. El orden que se seguirá en la discusión es arbitrario, comenzándose con la parte de la protección social de las rentas individuales a la que más recursos se dedican, las pensiones.

2.2.1 La suficiencia de las pensiones reconocidas por el sistema de seguridad social

La noción de "suficiencia" es harto relativa y depende de los criterios que se utilicen para que el nivel que se

establezca sea uno u otro. Así, puede establecerse a partir de la consideración de un mínimo de bienes y servicios necesarios para la subsistencia. Este método, sin embargo, presenta el problema de determinar cuáles son y en qué cuantía son necesarios los bienes y servicios que se consideren. Para obviar la relatividad que este recurso supone, se acudirá en esta investigación a otros indicadores como el salario mínimo interprofesional o la ganancia media. Este recurso desplaza hacia los demás indicadores el problema de la determinación del grado de suficiencia y considera implícitamente que estos indicadores son representativos de un nivel de vida válido como elemento comparativo.

Un forma adecuada de medir el grado de suficiencia de las pensiones es mediante su comparación con el umbral de la pobreza. Sin entrar en la discusión, ciertamente amplísima sobre el carácter relativo de la pobreza (8), se tomará como umbral de la pobreza el determinado por el Informe Roland Boyles sobre la pobreza en la C.E.E. de 1.983, a saber el 50 por ciento del ingreso medio per cápita (cf. VV.AA., 1.984: 104 y Acero, 1.984: 76 - 79). Ahora bien, el ingreso medio per cápita no aparece contabilizado en las Cuentas Nacionales, pues la renta familiar disponible incluye más conceptos que la cifra de ingreso medio considerada por la encuesta sobre la pobreza en España elaborado por EDIS y basada en los conceptos del Informe R. Boyles (cfr. Op. cit.: 96 - 102). La cifra de ingreso medio (líquido y monetario) per cápita utilizada en la encuesta sobre la pobreza es un 30 por ciento menor que las cifras de renta familiar disponible per cápita obtenidas de acuerdo con los criterios de la contabilidad nacional. El umbral de la pobreza se situaría, así, en el 35 por ciento de la renta disponible per cápita (el 70 por ciento de la mitad de la renta disponible per

Años	Umbral de la	Pensión mínima de		Pensión mínima de		Pensión media de		Pensión media de	
	pobreza (1)	jubilación (2)	viudedad (3)	jubilación (4)	viudedad (5)	pts corr.	%	pts corr.	%
1.975	3.744	3.000	80	3.500	67	5.015	134	3.360	90
1.977	5.523	9.300	168	6.000	109	8.953	162	6.637	120
1.978	7.944	13.820	174	10.500	132	14.530	183	9.981	126
1.981	10.674	18.300	171	13.900	130	19.607	184	12.609	118
1.983	13.584	23.565	173	17.925	132	25.683	189	16.077	118
1.984	15.119	26.160	173	19.360	128	29.245	193	17.582	116

Años	Pensión media jub./Reg.Gral (4)	pts corr. %	Pensión media viud./Reg.Gral (5)	pts corr. %	Pensión media jub "altas" Reg. Gral.(4)	pts corr. %	Pensión media viud. "altas" Reg. Gral.(5)	pts corr. %	Pensión media jub. "altas" Total sistema	pts corr. %	Pensión media viud. "altas" Total sistema	pts corr. %
1.975	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.977	170	6.519	118	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.979	190	9.953	125	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.981	199	12.700	119	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.983	239	17.100	126	-	274	29.300	14.600	137	24.700	231	13.200	124
1.984	244	18.800	124	-	296	40.200	19.400	143	31.600	233	17.900	132
					325	49.100	22.300	147	42.700	282	20.200	134

NOTAS

- (1) El umbral de la pobreza (per cápita) se sitúa en el 35 por ciento de la Renta Disponible per cápita en términos de contabilidad nacional, lo que se corresponde bastante aproximadamente con el 50 por ciento de los ingresos medios per cápita percibidos por las familias. Este límite es el que se ha tomado como umbral de la pobreza en el Informe Roland Boyles sobre la pobreza en la C.E., así como en la investigación sobre la pobreza en España llevada a cabo por EDIS. El umbral de 1.984, al no existir datos en base 1.970, se ha calculado incrementando el correspondiente a 1.983 en la misma proporción en que ha crecido el PIB.
- (2) Las pensiones mínimas se introducen en diciembre de 1.974. Como pensión mínima de jubilación se ha tomado la que se reconoce a los de beneficiarios de 65 o más años y para 1.984 la que se reconoce cuando se tiene cónyuge a cargo y se tiene 65 o más años. El porcentaje en este caso como en todos los demás lo es con respecto al umbral de la pobreza.
- (3) La pensión mínima de viudedad corresponde a la que se reconoce a las viudas de 65 o más años.
- (4) Corresponde a la media del sistema incluido S.O.V.I., pensiones de jubilación a menores de 65 años y a beneficiarios sin cónyuge a cargo.
- (5) Corresponde a la media del sistema incluido S.O.V.I. y pensionistas de menos de 65

**Evolución de la pensión mínima de jubilación para
beneficiarios de 65 o más años (1). En pts. nominales,
constantes de 1.976 y en números índices**

<u>Años</u>	<u>pts. corr.</u>	<u>pts. const.</u>	<u>nros índices</u>
Dic. 1.974	3.000	4.032	58
Abril 1.976	7.000	7.000	100
Oct. 1.976	7.700	7.700	110
Mayo 1.977	9.300	7.470	107
Mayo 1.978	12.120	8.129	116
Enero 1.979	13.820	8.011	114
Enero 1.980	15.900	7.978	114
Enero 1.981	18.300	8.012	114
Enero 1.982	20.315	7.749	111
Enero 1.983	23.565	8.040	115
Enero 1.984	26.160 (2)	8.022	115
Enero 1.985	29.000 (2)	8.174	117

(1) En diciembre de 1.974 se introduce la pensión mínima para los trabajadores por cuenta ajena, generalizándose a los trabajadores por cuenta propia y a empleadas de hogar en 1.976. Los beneficiarios de pensiones del extinto S.O.V.I son siempre menores. Esta pensión mínima es la misma que para invalidez permanente para beneficiarios de 65 o más años y para la invalidez permanente absoluta

(2) Esta cantidad se refiere a los beneficiarios con cónyuge a cargo.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Memoria Estadística del I.N.S.S., varios años.

**Pensión media mensual del sistema y del Régimen General en
pts. constantes de 1.975, en números índices y como porcentaje
de la ganancia media**

Años	Pensión media del		números índices		% s/ ganan. med.	
	Sistema	Reg. Gral	sistema	Reg.Gral	Sistema	Reg.Gral
1.973	4.159	-	77	-	-	-
1.974	4.555	-	84	-	-	-
1.975	4.717	-	87	-	-	-
1.976	5.425	5.947	100	100	-	-
1.977	5.702	5.932	105	100	29	30
1.978	6.376	6.431	118	108	32	32
1.979	6.491	6.657	120	112	30	30
1.980	6.479	6.674	119	112	29	30
1.981	6.522	6.799	120	114	29	31
1.982	6.467	6.818	119	115	29	31
1.983	6.670	7.069	123	119	30	32

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Memoria Estadística del I.N.S.S. y del Boletín de Estadísticas Laborales

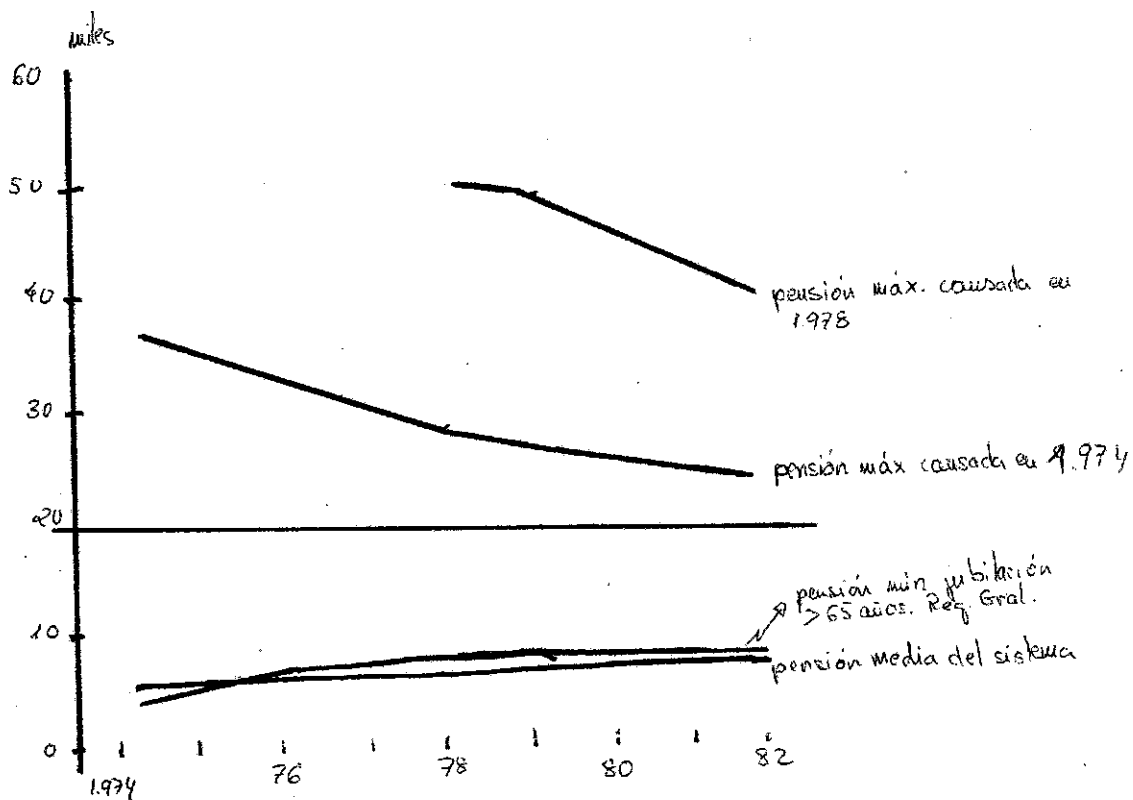


Gráfico 15: Evolución del valor adquisitivo de las pensiones (En pesetas constantes de 1.976)

Fuente: Durán, 1.982: 280

cápita). EL umbral adoptado por el Informe Boyles no es, como fácilmente puede imaginarse, una cifra universalmente aceptada y así, por ejemplo, es sensiblemente menor a la que manejan Becker et alii (1.980: 88) para definir la pobreza relativa "suave" (menos del 60 por ciento del ingreso medio) en Alemania, pero superior al umbral de la pobreza "severa" (el 40 por ciento del ingreso medio). No obstante, dicho umbral puede resultar aceptable en razón del contexto en el que ha sido formulado y a pesar de que la encuesta sobre la pobreza realizada por EDIS haya evidenciado que dicho límite es solamente un 65 por ciento de lo que la muestra encuestada considera (como media) suficiente (VV. AA., 1.984: 104 y 151).

El volumen y evolución temporal del indicador que se ha utilizado para medir la suficiencia de las prestaciones económicas del sistema de pensiones de la seguridad social se encuentra en el cuadro 29. En dicho cuadro se presenta la evolución temporal desde el año para el que se dispone de datos de los principales indicadores en términos individuales de la situación y evolución del sistema de pensiones a partir de los cuales se obtiene el grado de suficiencia de las prestaciones expresado como porcentaje del umbral de la pobreza. Este cuadro es muy ilustrativo sobre el grado de suficiencia de las prestaciones, particularmente si se tiene presente, tal como se ha indicado, que la cantidad que los entrevistados que se hallan bajo el umbral de la pobreza consideran como suficiente es (como media) un 54 por ciento más de los ingresos considerados como umbral de la pobreza.

Si bien la introducción de una pensión mínima en diciembre de 1.974 supone un cambio de enorme importancia por las perspectivas que abre en la dirección de mejorar el poder

adquisitivo de una importante proporción de las pensiones, la cuantía que inicialmente se establece no permite, sin embargo, situarlas por encima del umbral de la pobreza. Esta situación, no obstante, se subsana pronto, pues en 1.976 se revalorizan dos veces las pensiones mínimas y además de forma sustancial; a partir de 1.979 la suficiencia de la pensión mínima se estabiliza en su evolución gracias a la política social practicada por el gobierno socialista y que compensa la fase descendente que se inició en 1.980 con la política social restrictiva practicada durante la segunda legislatura de la U.C.D.. Si se considera, sin embargo, que la pensión mínima hasta 1.984 es igual si se tiene o no cónyuge a cargo y dado que buena parte de los perceptores de prestaciones de jubilación son casados, no percibiendo el cónyuge en la mayoría de las ocasiones pensión alguna, puede decirse que la pensión mínima de jubilación e invalidez, al estar destinadas a satisfacer las necesidades de dos personas, están en términos per cápita y sin considerar las economías de escala (dos personas que viven juntas gastan menos que dos personas viviendo separadas) por debajo del umbral de la pobreza. Si se consideran unas economías de escala del 24 por ciento por formar una familia (9) la situación mejora algo, si bien tampoco sustancialmente, pues la pensión mínima de jubilación se situaría entonces sólo ligeramente por encima del umbral de la pobreza (desde 1.979 aproximadamente un 15 por ciento por encima). La introducción en 1.984 por el gobierno socialista de dos tipos de pensiones mínimas según se tenga o no cónyuge a cargo tampoco ha mejorado la situación (como lo demuestra el cuadro 29) pues la diferencia apenas si es significativa (10). La pensión mínima de jubilación e invalidez se sitúa en términos per cápita, por tanto, próxima al umbral de la pobreza. Si se considera que en 1.984 el 74,4

por ciento de las prestaciones por jubilación y el 61,3 por ciento de las pensiones de invalidez percibían una pensión de cuantía igual o menor que la pensión mínima se puede tener una idea bastante clara sobre el carácter de las prestaciones del sistema de seguridad social: expresado en términos per cápita, el sistema de pensiones del ESB español adquiere marcados rasgos asistenciales.

La comparación internacional no presenta un cuadro sensiblemente mejor para España, como, por otra parte, era de esperar. Así, aunque en Francia la renta mínima de las pensiones de jubilación e invalidez expresada en unidades de poder de compra (UPC) (11) en 1.981 era inferior a la que existía en España (239,1 UPC en Francia frente a 250,7 en España), la situación quedaba sensiblemente mejorada cuando se tiene un cónyuge a cargo, pues la pensión se duplica, mientras que en España permanece hasta 1.984 inalterada. Por otra parte, la política social del gobierno socialista francés vino a mejorar sensiblemente esta situación al elevar sustancialmente el poder adquisitivo de las pensiones mínimas (un 26 por ciento en dos años) y colocarlas en 1.983 un 20 por ciento por encima del umbral de la pobreza. El número de beneficiarios de estas pensiones mínimas, medido como porcentaje de la población mayor de 65 años, era similar en ambos países. De esta forma, aunque las pensiones mínimas en Francia afectan más o menos a la misma proporción de beneficiarios, la cuantía de las mismas expresado en términos per cápita estaban en 1.983 (tras el fuerte aumento durante la gestión socialista) sensiblemente por encima del umbral de la pobreza (un 20 por ciento) mientras que en España estaban sensiblemente por debajo (un 13,5 por ciento) (13).

Por tanto, puede decirse que la situación de los

perceptores de rentas mínimas de jubilación e invalidez (las más representativas, como ya se ha indicado) con cónyuge a cargo es en España bastante peor que en Francia, a diferencia de lo que ocurre cuando no se tienen cargas familiares. El ESB español se caracteriza, por tanto, también aquí por no proteger la institución familiar, esto es, por no tener en cuenta las cargas familiares de los beneficiarios de un tipo de prestaciones que si bien son contributivas tienen un fuerte componente redistribuidor-asistencial, esto es, en principio pensada para los colectivos sociales más necesitados. Ello es tanto más llamativo por cuanto la desprotección relativa de la institución familiar a través de la no consideración de las cargas familiares en el establecimiento de la pensión mínima fue característica de la política social practicada por un partido más o menos conservador como lo era la U.C.D.

Ahora bien, la situación podría ser peor si, como ocurre en Alemania, no existe pensión mínima o solamente y a partir de 1.972/73 bajo condiciones muy restrictivas (entre otras condiciones haber cotizado durante 25 o más años) (cfr. Becker et. al, 1.980: 345 y s.). No obstante, el sistema de pensiones en Alemania es también sensiblemente mejor y no sólo por la existencia de un sistema de prestaciones asistenciales relativamente desarrollado. En efecto, recurriendo al mismo indicador para determinar el umbral de la pobreza que el que se ha utilizado para el caso de Francia, la proporción de pensiones por debajo de dicho umbral era en Alemania en 1.980 muy inferior a la existente en España o Francia; más concretamente, las pensiones menores que el umbral de la pobreza eran aproximadamente el 16,3 por ciento de las pensiones de invalidez y jubilación reconocidas a varones y el 78,4 por ciento de las reconocidas a la

mujeres en el régimen de pensiones de los trabajadores manuales y del 7,9 y 48,2 por ciento respectivamente en el régimen de pensiones para empleados de oficina (excluidos los del sector público) (13). No obstante, si estos beneficiarios pueden acreditar necesidad tienen la posibilidad de solicitar una prestación asistencial que en 1.980 puede llegar para un matrimonio anciano hasta un 18 por ciento por encima del umbral de la pobreza (en términos per cápita un 59 por ciento) (cf. Ecker et al., 1.980: 76) (14).

Comoquiera que la pensión media del sistema no difiere significativamente de la pensión mínima, particularmente a raíz de la democratización, como puede constatarse en el cuadro 29, la discusión y valoración de la pensión media en relación al umbral de la pobreza no puede diferir significativamente con respecto a la practicada con la pensión mínima. La razón de ello hay que buscarla, por una parte, en la elevada proporción de la pensiones mínimas (cf. cuadro 24) y particularmente en el hecho de la existencia de dos regímenes cuyas prestaciones son prácticamente (aproximadamente el 90 por ciento) iguales o inferiores al mínimo (Agrario en sus dos ramas y autónomos) y con una importancia cuantitativa (número de pensiones) importante (41,7 por ciento en jubilación y 39,5 por ciento en 1.984). A ello hay que añadir también una cantidad no despreciable de beneficiarios del S.O.V.I que perciben pensiones por debajo del mínimo (15). Por otra parte, la convergencia de las tendencias de evolución de la pensión mínima y de la pensión media del sistema se debe, como ya se ha indicado y como se ilustra en el gráfico 19, a las revalorizaciones selectivas practicadas durante la transición política en un período de acusada inflación.

Si en lugar de considerar la pensión media de jubilación del sistema, fuertemente sesgada hacia abajo (como se ha indicado) por la existencia de regímenes de mínimos cuantitativamente importantes y cuya evolución no altera dicha característica (pensión media de las nuevas altas próxima al mínimo), se acude al análisis de las pensiones de jubilación del régimen general, la situación de los jubilados mejora sensiblemente, pues a partir de 1.981 la pensión media de jubilación empieza a situarse en más del doble del umbral de la pobreza. Esto es, una vez superada la transición política formal, la evolución de la protección social de la vejez de los asalariados inicia una fase de mejora que la aleja cada vez más del umbral de la pobreza, tanto considerada independientemente de las cargas personales como en términos per cápita de la unidad familiar. En esta evolución interviene tanto la influencia de la diferencia entre las nuevas "altas" y las "bajas" en el sistema de pensiones (las primeras de cuantía elevada mientras que las segundas son sustancialmente inferiores) como a partir de 1.983 la política de revalorizaciones menos selectiva practicada por el gobierno socialista. La indicación de la revalorización de las pensiones introducida con la ley de pensiones de 1.985, entre otros factores, llevará sin duda a reforzar el mejor nivel de las prestaciones del régimen general.

El sistema de protección social de la renta una vez que ya no se puede vender la fuerza de trabajo por vejez (lo que se hace extensivo a la invalidez) dentro de la seguridad social se caracteriza, por tanto, por la existencia de marcadas desigualdades en la suficiencia de las prestaciones entre regímenes de aseguramiento, lo que se hace extensivo igualmente a los distintos grupos de edad, como lo demuestra

cuadro 32
Pensión media mensual en vigor el 31-12-1.984
según sexo y grupo de edad del pensionista

Grupo de edad	Invalidez		jubilación		viudedad
	varones	mujeres	varones	mujeres	
Hasta 29 años	30.250	28.068			22.953
De 30 a 39	31.747	26.692			23.129
De 40 a 49	30.479	23.539			20.910
De 50 a 54	30.149	22.105	28.788	17.902	19.904
De 55 a 59	31.833	22.465	42.862	50.233	19.157
De 60 a 64	32.872	22.972	46.571	31.046	18.035
De 65 a 69	33.107	24.831	40.710	25.682	17.645
De 70 a 74	28.601	23.048	32.259	22.810	16.867
De 75 a 79	26.052	21.971	26.694	21.179	16.416
80 y más años	26.319	19.258	24.080	20.654	15.958
Media del total	31.139	23.128	32.839	22.695	17.519
Desv. típica	2.599,00	2.499,59	8.299,82	11.125,6	2.919,44
Coef. variación	8,2 %	10,6 %	25,3 %	49 %	16,7 %

Excluido Régimen del Mar y Renfe
Fuente: Boletín de estadísticas del I.N.S.S.

el cuadro 30.

De la consideración de dicho cuadro llama, en primer lugar, la atención el hecho de que la pensión media de jubilación sea mayor en el grupo de edad 55 - 64 años que en cualquiera de los grupos de edad con más años que la edad legal de jubilación. Esto se debe probablemente al hecho del mayor recurso a la jubilación anticipada en el régimen general (cuyos asegurados pueden acreditar un mayor número de años de cotización y sobre una base reguladora también comparativamente mayor) y con condiciones particularmente ventajosas cuando acceden a ella en base a los acuerdos logrados dentro de los planes de reconversión, así como al hecho de que los beneficiarios de pensiones de los regímenes de mínimos (agrario y autónomos) disfrutaran en mucha menor medida de la jubilación anticipada. Respecto a la evolución de la pensión media según la edad, se constata que a partir de los 65 años en el caso de la jubilación y 70 en el caso de la invalidez, disminuye la cuantía de la pensión media hasta situarse incluso por debajo del mínimo para los perceptores de pensiones de jubilación mayores de 80 años. La razón de ello hay que buscarla nuevamente en la política de revalorizaciones practicada hasta hace pocos años que hacía, como se vió (véase gráfico 19), descender la cuantía de la pensión con la edad, lo que queda de relieve también en la relación entre el valor medio de las nuevas pensiones (altas) y la media del sistema (un 27 por ciento en 1.985 para el conjunto del sistema). A ello hay que añadir que a medida que transcurran los años, los beneficiarios podrán acreditar cada vez más un mayor número de años cotizados, lo que redundará en una mayor pensión para las altas, esto es, para el grupo de edad más próximos a la edad de jubilación.

Comparativamente con la situación que disfrutaban los jubilados e inválidos perceptores de pensión mínima con cónyuge a cargo (el caso normal), las viudas, en mayor medida perceptoras de una pensión igual o menor que la mínima (un 89 por ciento en 1.984 si se toma el mínimo para mayores de 65 años), se hallan en una situación bastante mejor como puede comprobarse en el cuadro 29. Esta ventaja comparativa, sin embargo, derivaba fundamentalmente de la escasa cuantía de las pensiones mínimas, de forma que a medida que la política social de la transición política elevaba los mínimos, se reducía dicha ventaja comparativa. No obstante, si se consideran las pensiones en términos per cápita, la viuda puede lograr un mayor nivel de vida que un matrimonio de jubilados (o inválidos) perceptores ambos de pensiones mínimas (y en iguales condiciones). La viudedad es, sin embargo, un estado de necesidad relativamente poco protegido y menos a medida que aumentan de edad, aunque desde 1.976 por encima del umbral de la pobreza, como lo evidencia el hecho de que la pensión mínima para beneficiarias de 65 o más años sea mayor que la pensión media del sistema o incluso que la propia pensión media del régimen general. El hecho de que una pensión de viudedad relativamente baja, una exigua cantidad de pensión por orfandad y una prácticamente inexistente prestación por hijos a cargo sean los únicos mecanismos para proteger la renta de las familias que se han quedado sin el perceptor principal de la misma evidencia que el objetivo de una garantía de renta mínima a toda la población es algo no previsto por el ESB español en su configuración actual.

En materia de viudedad, si bien se ha producido una importante mejora de las prestaciones durante el proceso de transición política en razón fundamentalmente de la política de mínimos practicada, el sistema de seguridad social vigente

puede decirse que la función que cumple es mayormente evitar la caída en la pobreza, llegando a cubrir muy escasamente incluso lo que los que se hallan por debajo del umbral de la pobreza y mayores de 65 años consideran como necesario para vivir (más del 58 por ciento de este colectivo social considera que necesitan mayores ingresos -VV.AA., 1.984: 154-)(16).

En resumen, las principales características del sistema de pensiones es, desde el punto de vista de su evolución, su perfeccionamiento progresivo hasta situar las prestaciones por encima del umbral de la pobreza. Este perfeccionamiento se ha producido gracias a la introducción del mecanismo de la pensión mínima y a la evolución que registró con la política de revalorizaciones durante la transición política a la democracia. Esta política se ha caracterizado por importantes aumentos en los mínimos y una contención muy fuerte en la actualización de las pensiones por encima de dicho mínimo, en un marco de elevadas tasas de inflación. La evolución que ha registrado el sistema de pensiones ha sido calificada en este sentido como una asistencialización del sistema o una "igualación en la miseria" (U.G.T.; cf. Papeles de Economía Española, documentos, 1.982: 104). No obstante, el sistema de pensiones de la seguridad social presenta grandes lagunas en la protección de un nivel de renta mínimo, objetivo esencial de todo ESB, cuando se consideran las personas a cargo del beneficiario. Por otra parte, se producen también importantes diferencias en la intensidad de la protección según la edad de los beneficiarios (menor cuanto mayor es la edad), según los riesgos asegurados y según los regímenes de aseguramiento.

Un indicador adicional de la suficiencia de las

cuadro 33

**Estructura de la población de 65 o más años según sus
ingresos mensuales en 1.982**

TRAMOS DE RENTA	%
Menos de 10.000 pts	2,1
De 10.000 a 15.000 pts	4,5
De 15.000 a 20.000 pts	13,6
De 20.000 a 30.000 pts	24,4
De 30.000 a 40.000 pts	25,5
Más de 40.000 pts	28,4

Fuente: Enrique Martín López et alii, 1.983: 941

prestaciones puede obtenerse a partir de la estructura de ingresos de la población de 65 o más años. Una clasificación de la población de la tercera edad según niveles de renta puede encontrarse en la Primera Encuesta sobre la Tercera Edad realizada por F. Andrés Besson en 1.982 por encargo del INSERSO y del IELSS (cf. Andrés Besson, 1.982 y Martín López, 1.983) y que se reproduce en el cuadro 33. Con arreglo a dicho cuadro puede constatarse que si bien el ESB español no consigue garantizar a los senescentes más que muy limitadamente el nivel de vida adquirido por la venta de la fuerza del trabajo en el mercado de trabajo y que tampoco consigue garantizar de forma universal un nivel de recursos mínimos que los sitúe por encima del umbral de la pobreza, sus ingresos en 1.982 eran tales que solamente una pequeña proporción de los mismos se hallaba por debajo del umbral de la pobreza. Así, los senescentes con unos ingresos por debajo de la pensión mínima de viudedad representan solamente el 6,5 por ciento de la muestra, siendo, por tanto, una menor proporción los que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza. La cifra del colectivo de más de 65 años por debajo del umbral de la pobreza obtenido por la encuesta sobre la pobreza en España de 1.984 era, sin embargo, del 7,6 por ciento de la muestra (VV. AA., 1.984: 130). Por otra parte, los que se encuentran en el tramo de renta en el que está incluida la pensión media de jubilación del sistema (21.800 pts.) y la pensión mínima (20.315 pts. si es mayor de 65 años) representan el 24,4 por ciento de la muestra, por lo que los que disfrutaban de una renta superior a este tramo de renta es más del 50 por ciento de la población de 65 o más años (53,9 por ciento). De ello ha de deducirse que la fuente de ingresos de la población de la tercera edad no proviene ni exclusivamente ni quizá mayormente de la seguridad social.

Una conclusión como ésta es ciertamente sorprendente y requeriría un análisis en profundidad que todavía no se ha realizado.

2.2.2 La insignificancia de la protección social a la familia

Las prestaciones directas de protección social a la familia son literalmente ridículas, encontrándose de hecho congeladas desde 1.971. Hasta la Ley de Reforma de las pensiones de 1.985 la protección social a la familia se caracterizaba también por la existencia de distintos conceptos de protección, dotados igualmente con cantidades literalmente ridículas y que respondían a valores sociales obsoletos en la actualidad. Las prestaciones por esposa a cargo, por matrimonio y por nacimiento, cuya supresión se venía demandando reiteradamente por la literatura científica y por los agentes sociales en los diversos proyectos de reforma de la seguridad social (Cfr. Papeles de Economía Española, 12/13, 1.982: documentos; González-Sancho, 1.982: 360-361; MTSS, 1.985 a: 40), quedarían definitivamente suprimidas por dicha ley, permaneciendo únicamente las prestaciones por hijos a cargo.

La insignificancia de la prestación por hijos a cargo (250 pts. mensuales) prácticamente inalterada desde 1.971 hace ocioso cualquier comentario al respecto, pues de hecho carece de significancia alguna en la mejora de la renta disponible de las familias con hijos a cargo. De hecho, es como si no existiera protección social directa alguna por parte del ESB español de las cargas derivadas de la tenencia de hijos. La situación comparada con los demás países de la

Importes mensuales, expresados en ECUs, percibidos en concepto de asignaciones familiares por hijos a cargo en los países de la CE y en España, a 1-7-80 (1)

Países	Por hijo	Familia de 3 hijos	Indice (España = 1) (fam.3 hijos)
Bélgica	39,35 - 87,9	187,40	25
Dinamarca	20,50	61,50	8
R. F. Alemana	18,85 - 79,40	138,95	18
Grecia	5,90 - 21,10	43,85	6
Francia	43,00 - 66,50	122,15	16
Irlanda	6,70 - 10,40	27,10	3
Italia	16,45	49,35	7
Luxemburgo	31,65 - 95,00	174,15	23
Holanda	31,30 - 76,60	135,20	18
Reino Unido	28,65	85,95	11
España (*)	2,49	7,47	1

(*) Con incrementos del 25, 30 y 35 por 100 para familias numerosas.

Fuente: González-Sancho, 1.982: 353, quien lo recoge de CEE - IELSS, "Cuadros comparativos de los Regímenes de Seguridad Social aplicables en los Estados miembros de la CEE y en España", Madrid 1.982

CE evidencia que esta situación es absolutamente singular, hasta el punto incluso de que Grecia, un país con un ESB muy poco desarrollado, gasta seis veces más que España en este capítulo del gasto social de bienestar (cf. cuadro 34).

Las prestaciones directas de protección social a la familia se caracterizan durante todo el período considerado e incluso después de su reforma parcial en 1.985, en primer lugar, por realizarse dentro del sistema de seguridad social y del régimen de protección a los funcionarios y no, como ocurre en otros países y como se ha exigido desde los distintos proyectos de reforma (cf., por ejemplo, Papeles de Economía Española, nro.12/13, 1.982: documentos; González-Sancho, 1.982: 360 y ss; Medel Cámara, 1.982: 374), con arreglo al principio de provisión, esto es, con cargo a los presupuestos generales del Estado.

La protección social directa a la familia se caracteriza, en segundo lugar, por los distintos grados de protección basados no tanto en la importancia de la "carga", sino en las ventajas relativas de los distintos regímenes. Por una parte, los funcionarios públicos disponen de una protección algo mayor por el simple hecho de su pertenencia al sistema especial de seguridad social de los funcionarios (cf. González-Sancho, 1.982: 353 y 364 n.9). Por otra parte, dentro del colectivo de asegurados de la seguridad social, no todos tienen derecho a prestaciones periódicas familiares por hijos a cargo, como ocurre con los trabajadores autónomos o con los desempleados que no perciben ya prestación. La Ley de Reforma de las Pensiones diseñó una modificación de las prestaciones familiares al introducir un "complemento por bajos ingresos" cuya financiación provendría de las prestaciones familiares que la ley eliminaba y que se

perfilaba como un instrumento adicional para luchar contra la pobreza. El diseño definitivo de estas prestaciones (RD 2364/1.985 de 18 de diciembre) no ha resuelto en absoluto la problemática planteada ni por las prestaciones familiares ni por la pobreza. Las prestaciones además de ser insignificantes para el colectivo de beneficiarios (1.050 pts. mensuales por hijo a cargo), solamente se concede a determinados colectivos de beneficiarios de la protección social (a los beneficiarios de las prestaciones asistenciales o médico-farmacéuticas por desempleo y a los pensionistas con ingresos menores a la pensión mínima de jubilación para beneficiarios de 65 o más años), dejando de lado a otros potenciales beneficiarios con ingresos mínimos. El nuevo mecanismo introducido en este ámbito de la protección social vulnera, por tanto, el principio de universalidad. Esta protección diferencial de los colectivos se complementa con los incrementos según las distintas categorías de las familias numerosas, lo que resulta totalmente arcaico dada la realidad actual de la familia española.

La protección social a la familia en España se caracteriza no por la importancia de las prestaciones directas, que como ya se ha indicado es insignificante, sino por descansar mayormente en las deducciones fiscales del impuesto sobre la renta. En referencia únicamente a los hijos a cargo, el recurso a las deducciones del impuesto sobre la renta presenta un grave problema, a saber: que no todas las familias que tienen hijos a cargo perciben la prestación o en la misma cuantía, llegando además demasiado tarde. En efecto, todas aquellas familias que no están obligadas a tributar por no superar sus ingresos el umbral de la imposición se ven privadas de protección por este capítulo, cuando por otra parte son las personas que más lo necesitan. Pero también las

familias que han traspasado el umbral de la imposición pueden verse con una protección a la familia menor cuando la cuota resultante sea menor que la suma de las deducciones de la cuota a las que tienen derecho. El hecho de que no es insignificante la importancia de los menores que no están socialmente protegidos en el sentido que aquí se utiliza lo demuestran los datos siguientes: por una parte, el 31 de diciembre de 1.975 existían en España 11.624.510 menores de 18 años (INE), mientras que el número de hijos que dan derecho a deducción familiar en el IRPF era de 6.476.799 en 1.979, esto es, el porcentaje de no protegidos era del 44 por ciento; por otra, el número de hijos que dan derecho a asignaciones familiares de la seguridad social son según estimaciones 8,2 millones, esto es, un 29 por ciento de los menores queda excluido de la protección del ESB español a la familia (cf. González-Sancho, 1.982: 359). Estos porcentajes corresponden, además, en su mayoría a los colectivos con menores ingresos y comoquiera que la asistencia social no cubre tampoco (como se verá) las posibles situaciones de necesidad que se deriven del exceso de cargas familiares en relación a ingresos insuficientes, el ESB español fracasa en el objetivo de lograr la garantía universal de una renta mínima. Esta circunstancia afecta particularmente a las nuevas bolsas de pobreza, formadas de manera creciente por familias monoparentales (madres separadas o solteras) (cf. Revista del IEE, 2, 1.986: y la bibliografía allí indicada).

Por otra parte, la tendencia dentro de la OCDE hacia el "enfoque de bienestar social" en detrimento del "enfoque de la capacidad imponible", esto es, la primacía de un sistema público de prestaciones familiares directas (González-Sancho, 1.982: 359; Medel Cámara, 1.982: 374; OCDE, 1.977) propia de

finales de los años 70 se ha debilitado a la luz de los análisis sobre la tendencia a la reforma del impuesto sobre la renta, como lo demuestra la conclusión de un informe de la OCDE de 1.980 que concluye afirmando, "no existe ningún criterio objetivo para optar entre la orientación basada en la capacidad impositiva y la del bienestar social ... Se trata de un juicio de valor y, en particular, de la importancia que se concede a mantener la coherencia interna del sistema de imposición sobre la renta" (Revista del IEE, 4, 1985: 82). No obstante, hay que destacar que la falta de una opción clara por parte de la OCDE en esta materia se enmarca dentro de la reforma del impuesto sobre la renta y, como se señala expresamente en la conclusión del informe que se transcribe, de la coherencia interna del mismo. Desde el punto de vista del ESB, sin embargo, la opción por un sistema de transferencias directas está más justificado ya no sólo por el problema anteriormente referido (que podría solventarse como en Canadá con la devolución de la cuota correspondiente), sino de la mayor sencillez en la administración de las prestaciones así como en su menor dilación en el pago (mensual en el caso de transferencias directas y anual o más en el caso de devoluciones). Hay que destacar, en cualquier caso, que en España actualmente existen hijos a cargo no protegidos y precisamente en los tramos en que más se necesita dicha protección.

La combinación de las prestaciones directas y de las deducciones fiscales por hijos a cargo, si bien mejora la protección de la familia por el ESB español (aunque con muy significativas lagunas), no por ello puede considerarse que su intensidad sea satisfactoria. En efecto, de las estimaciones que realiza González-Sancho para 1.982 reuniendo todas las técnicas de protección a la familia dentro de la

seguridad social, la ayuda familiar a los funcionarios públicos y las deducciones fiscales por hijos a cargo deduce que "las técnicas actuales de protección únicamente permitiría cumplir 'por los pelos' con las exigencias mínimas de la Carta Social Europea" (op. cit.: 363). La situación en los años anteriores tampoco ha sido mejor, pues las deducciones de la cuota con hijos a cargo han crecido a un ritmo superior a la inflación, lo que ha más que compensado las pérdidas de poder adquisitivo de las exiguas prestaciones directas; de hecho, con el sistema impositivo vigente antes de la reforma de 1.978, la protección a la familia por vía fiscal era menor (9,96 por ciento frente al 10,4 por ciento de la cuota íntegra (op. cit.: 356)).

2.2.3 La insuficiente e inadecuada protección del desempleo

A pesar de la elevada proporción de recursos que se destina a este fin (2,2 por ciento del PIB en 1.984), de hecho, una de las más elevadas de la OCDE (cf. cap.3), la garantía de rentas por el ESB español en caso de pérdida de desempleo presenta tanto problemas de suficiencia de la protección (es el caso de las prestaciones asistenciales) como en la amplitud de la cobertura. Ello es debido tanto a las limitaciones de los instrumentos del ESB español para hacer frente a la falta de ingresos derivados del desempleo, como a la propia evolución sistemáticamente creciente de este problema social y económico y a las características que lo definen. Así, los problemas de la protección social de la renta en caso de desempleo no derivan tanto en las condiciones de acceso a la prestación como de la adecuación de las características generales de la protección contra el

desempleo bajo la forma de aseguramiento social a las componentes estructurales del desempleo. Efectivamente, el hecho de que el paro en España se caracterice, además de por su elevada tasa, por afectar de forma importante a los primeros demandantes de empleo y por la elevadísima proporción de los que buscan empleo durante dos y más años (proporción sistemáticamente creciente, situándose en el segundo trimestre de 1.985 en el 35,5 por ciento de los parados) evidencia la limitación del principio de aseguramiento para hacer frente a las situaciones de necesidad derivadas del desempleo. Para superar estas limitaciones se ha previsto en determinados países (Gran Bretaña, Alemania, Holanda y en cierta medida Francia) prestaciones asistenciales indefinidas ya sea para todos los trabajadores, ya sea para determinados colectivos de trabajadores. Estas prestaciones asistenciales, financiadas con fondos públicos, también existen en España, si bien con un carácter excesivamente contributivo (de la Villa y Desdentado, 1.984: 401), esto es, ligado al régimen de aseguramiento social, excesivamente restrictivas en cuanto a los beneficiarios potenciales y con carácter temporalmente definido (17). Esto requiere, no obstante, un mayor grado de explicitación que se hará por partes: las referencias al grado de cobertura y particularmente a sus limitaciones se abordará en el siguiente epígrafe de este capítulo que se ocupa del grado de cobertura del ESB español; en este epígrafe sobre el tipo de gasto social de ESB se abordará el grado de suficiencia de las prestaciones; pero como quiera que la limitación temporal también es importante en este contexto, éstas se tratarán también aquí.

En cuanto a la limitación temporal, las condiciones de acceso a la prestación por desempleo (básica o contributiva)

exigen un período mínimo de calificación de seis meses de cotización dentro de los cuatro años anteriores al cese, además de otros aspectos (18), mejorándose sustancialmente con la última reforma (cf. el anexo estadístico). No obstante "la eficacia excluyente de estos requisitos es, en general, moderada" (Desdentado y Cruz Roche, 1.982: 321). Lo que sí resulta significativamente excluyente es el período de prestación, así de 1.976 a 1.979 el 50 o más por ciento de los procesos de protección del desempleo total finalizados se debe al agotamiento del plazo (íbidem: 324). La nueva ley de protección del desempleo ha mejorado sustancialmente las prestaciones, no sólo al ampliar el plazo máximo de percepción básica de 18 a 24 meses (que afecta solamente a los que han cotizado 3 1/2 y 4 años e inciertamente a los que se hallan en situaciones de lo que se ha dado en llamar empleo precario), sino por ampliar el subsidio (no perceptible por todos los que tienen derecho a prestación contributiva) a los trabajadores mayores de 55 años hasta que llegen a poder acceder a una pensión de jubilación.

El futuro de los que han agotado el plazo de la prestación por desempleo depende de su situación económica. En el supuesto de que puedan acreditar cargas familiares (al menos, un familiar a cargo con rentas inferiores al SMI) y prueben necesidad (no tener rentas de cualquier naturaleza superiores al SMI, de por sí ya bajo) y siempre que hayan agotado el plazo de la prestación contributiva (19), cuando se den estas condiciones, entonces, tienen derecho a una prestación asistencial del 75 por ciento del salario mínimo (SMI). El carácter excesivamente contributivo al que se ligan las prestaciones asistenciales, que señalan de la Villa y Desdentado, está, por tanto, claro. La duración de las prestaciones no es, sin embargo, indefinida, como ocurre en

Gran Bretaña, Alemania, Holanda y en menor medida Francia, sino que tienen un máximo hasta la entrada en vigor de la nueva ley de 9 meses, afortunadamente ampliada a 18 meses, salvo para los mayores de 55 años, en cuyo caso se prolongará hasta que pueda acceder a una pensión de jubilación. Este carácter temporal de las prestaciones asistenciales para los trabajadores menores de 55 años, unido al hecho de la situación de necesidad que se exige y de la importancia de los elevados plazos de espera para obtener un empleo, representa una importante limitación del sistema de protección social de la renta, de hecho, una nueva fuente de fracaso del ESB español en el objetivo de garantía universal de unos recursos mínimos. Las consecuencias de la ampliación del plazo de las prestaciones asistenciales no pueden conocerse todavía, pues en el momento de escribir estas líneas no ha transcurrido la ampliación del plazo tras la entrada en vigor del decreto que desarrolla la ley, pero el hecho de que en el 80 por ciento de los casos se agotara el plazo máximo de la prestación asistencial (Montero, 1.985: 117) da idea de la importancia y gravedad del problema.

En cuanto a la cuantía de las prestaciones, las de carácter contributivo representan un 80 por ciento (los 180 primeros días), 70 por ciento (del día 181 al 360) y 60 por ciento (a partir del día 361) de la base reguladora, sometido a un tope. La intensidad de la protección parece, en opinión de Desdentado y Cruz Roche (1.982: 324), bastante ajustada. La nueva ley ha reducido la intensidad de la protección en la medida en que ha reducido el tope máximo del 220 por ciento del SMI al 170 por ciento en caso de no tener cargas familiares, cantidad que se eleva hasta el 220 en función de la carga familiar. La relación tan baja entre salario mínimo y ganancia media (situándose entre el 40 y el 50 por ciento)

cuadro 35

Importe de las prestaciones medias de desempleo

AÑO	Prest. media/ año en pts	% s/ ganancia media	% crec.pts. ctes.(a)	% s/umbral pobreza(b)
1.980	313.400	50,6	-	284
1.981	371.300(c)	51,8	3,4	290
1.982	446.400	54,8	5,0	304
1.983	549.000	59,2	9,7	337
1.984	546.400	53,6	-10,5	294

(a) Valores deflactados por el IPC

(b) Para los años para los que el Banco de Bilbao no publica datos sobre la renta, la renta disponible per cápita, y por tanto del umbral de la pobreza (un 35 % de la misma), se ha calculado incrementando el valor del año anterior con la tasa de crecimiento del PIB.

(c) Para el cálculo de esta estimación se ha utilizado la estimación del INEM de que el número de beneficiarios de prestaciones, durante el segundo semestre de 1.981, fue de 756.678

Fuente: MTSS, 1.985 (d): p. 199; Boletín de Estadísticas Laborales; Banco de Bilbao, Renta Nacional de España 1.983 y Apéndice estadístico del Informe anual de 1.984 del Banco de España

hace que todas las prestaciones se situen por debajo de la ganancia media (cf. cuadro 35).

En dicho cuadro, donde únicamente se recogen los datos a partir de 1.980 por no disponerse de los anteriores, se constata un crecimiento real de las prestaciones por desempleo (esto es, de carácter contributivo) hasta 1.983, lo que se traduce en un aumento de la prestación media con respecto a la ganancia media. A la hora de valorar esta tendencia, dada la regulación de las prestaciones arriba señalada inalterada de 1.980 a 1.984, ha de tenerse en cuenta que el importe de la prestación media depende entre otros factores (fundamentalmente de la cuantía de la base reguladora) de la importancia relativa de cada grupo temporal de prestaciones, esto es, que cuanto mayor sea el número de las prestaciones de más larga duración tanto menor será la media de la prestación. En otros términos, cuanto mayor sea el número de las prestaciones de corta duración mayor será la prestación media, lo que indica una estabilidad muy baja en el empleo de los beneficiarios de las prestaciones (aquellos que han cotizado más de 6 meses). El aumento de la prestación media no responde, por tanto, a una mejora de la prestación sino que descansa entre otras causas en una mayor inestabilidad de los empleos, en el sentido que aumenta la proporción de las prestaciones de corta duración que corresponden a períodos cortos de cotización y, por tanto, a una corta duración de los contratos de empleo. El hecho de que en 1.984 baje la prestación media, incluso en pesetas corrientes, ha de ser consecuencia primordial (si bien no exclusivamente) del cambio de regulación de las prestaciones por desempleo, entre las que se recoge, como se ha indicado, una reducción en la cuantía máxima de la misma.

Respecto a la suficiencia de las prestaciones por desempleo, en dicho cuadro puede verse que la prestación media viene a situarse entre el 50 y el 60 por ciento de la ganancia media, lo que representa una importante reducción del poder adquisitivo de los que pasan a engrosar las cifras de paro. Si se mide en términos del umbral de la pobreza, se observa que la prestación media está en torno a tres veces dicho umbral. La situación de necesidad dependerá de las condiciones familiares de los beneficiarios de las prestaciones. La nueva ley de regulación de las prestaciones por desempleo ha introducido en este sentido una mejora al hacer depender el tope máximo de las prestaciones de la situación familiar.

Las prestaciones asistenciales representan un 75 por ciento del SMI, lo que unido a la exigencia de prueba de necesidad y existencia de cargas familiares, y dado el bajo nivel de éste por comparación a la ganancia media, no permite augurar una generosidad excesiva de las mismas. En este sentido, esto es, con respecto a la cuantía de la prestación asistencial y la determinación de las mismas en función del número de personas a cargo, la nueva Ley no ha introducido ninguna mejora. Efectivamente, como puede observarse en el cuadro 36, la prestación asistencial no consigue sacar de la pobreza a los beneficiarios de las mismas, máxime si tienen hijos, a cargo. Por otra parte, dado que el crecimiento del SMI ha sido desde 1.978 inferior al crecimiento de la renta nacional, la prestación asistencial se ha degradado también de forma sistemática desde entonces (a excepción de 1.983). El hecho de que las prestaciones asistenciales por desempleo no tengan en cuenta el número de personas a cargo, y particularmente de los hijos a cargo, constituye una muy seria limitación del sistema asistencial español. Dado que

cuadro 36

**Prestaciones asistenciales por desempleo, en pts.
corrientes/mes**

	(1)	(2)	
Años	Importe (a)	Umbral de la pobreza	(2)/(3)
1.980	17.078	9.191	186
1.981	19.215	10.674	180
1.982	21.330	12.243	174
1.983	24.120	13.584	177
1.984	26.055	15.472	168

(a) 75 % del salario mínimo

Fuente; Elaboración propia sobre datos del Boletín de Estadísticas Laborales y Banco de España

las prestaciones familiares directas son insignificantes (incluso con la prestación complementaria por estado de necesidad) y las desgravaciones fiscales por situación familiar no afectan en principio a este colectivo, los perceptores de estas prestaciones asistenciales con hijos a cargo pueden verse muy fácilmente en la pobreza.

Resumiendo puede decirse que la limitación más importante, y ciertamente significativa, de la protección contra la contingencia del desempleo se encuentra en las prestaciones asistenciales. En primer lugar, por su carácter excesivamente contributivo, en el sentido de depender del disfrute de una prestación contributiva anterior. En segundo lugar, por no tratarse de una prestación indefinida, si bien la nueva Ley de protección del desempleo ha venido a mejorar la situación tanto de los beneficiarios en general, al aumentar el plazo de percepción de las mismas de 9 a 18 meses, como de determinados colectivos en particular, principalmente los trabajadores mayores de 55 años, al facilitarles la posibilidad de acceder a la pensión de jubilación. En tercer lugar, por la insuficiencia manifiesta de las prestaciones asistenciales, particularmente cuando no existe otra fuente de ingresos en la unidad familiar, en cuyo caso las prestaciones asistenciales condenan a sus beneficiarios a la pobreza. En este sentido, y dada la poca importancia que tienen las prestaciones familiares además de los cauces por lo que se realiza, la falta de adecuación de la cuantía de la prestación asistencial al número de personas a cargo del beneficiario comporta una laguna de suma importancia, pues condena a la pobreza a dichos beneficiarios. Esto es, el ESB español fracasa en el logro del objetivo de una garantía universal de recursos mínimos para la subsistencia debido a que los mecanismos de los que

dispone no logran identificar y resolver todas las situaciones de necesidad.

2.3 LA POBREZA: EL GRAN PROBLEMA SOCIAL NO RESUELTO POR EL ESB ESPAÑOL

Uno de los aspectos de la filosofía de la multiplicidad de las prestaciones del ESB es la eliminación de la pobreza, lo que ha llevado a los ESB desarrollados al establecimiento de una prestación asistencial periódica en dinero bajo prueba de necesidad para todos los ciudadanos a fin de cubrir los "agujeros" del sistema de bienestar materializado principalmente en la seguridad social (Buck, 1.976: 293; Bcker et al., 1.980: 75; Preller, 1.970: 519). La existencia de situaciones de pobreza sin prestaciones asistenciales que hagan frente a las necesidades derivadas de dicha situación evidencia una seria limitación y un desafío para el ESB, puesto que como se vió la idea que preside este tipo de Estado es garantizar de forma universal un nivel mínimo de recursos que haga efectivo el derecho reconocido por el ESB a una vida digna.

Este tipo de prestaciones existen en España de una forma sumamente limitada, lo que junto a las insuficiencia de las prestaciones contributivas anteriormente evidenciadas, hace que el ESB no logre el objetivo de garantizar de forma universal un nivel mínimo de recursos. La insuficiencia de los mecanismos existentes en España queda patente tanto en el

análisis de las prestaciones asistenciales, como en los estudios que se han hecho sobre la pobreza, particularmente el llevado a cabo por EDIS en 1.984. A continuación se discutirán en primer lugar las características de las prestaciones asistenciales, para abordar en segundo lugar la cuestión de en qué medida los pobres, esto es, los que se hayan bajo el umbral de la pobreza, perciben prestaciones del ESB.

Las prestaciones asistenciales pueden ser prestaciones en dinero o en especie, subdividiéndose las primeras a su vez en prestaciones de pago periódico o de pago único. Las prestaciones en especie están conociendo un rápido desarrollo con la implantación, universalización y ampliación de los servicios sociales, cuyo marco de actuación se sitúa muy por encima del carácter asistencial, por lo que no corresponde tratarlos ahora. Las prestaciones asistenciales en dinero más importantes y significativas son las prestaciones de pago periódico, siendo dentro de estas las más importantes las pensiones asistenciales de la Dirección General de Acción Social (antes FONAS), las prestaciones asistenciales para la integración social de los minusválidos, con invalidez de más del 65 por ciento, (LISMI) concedidas también por la Dirección General de Acción social y las prestaciones asistenciales por desempleo concedidas por el INEM y que ya se han comentado anteriormente. Aquí se discutirán sólo las pensiones asistenciales y ello en relación con las contradicciones que presenta respecto a los valores y fines del ESB en el marco del cual se conceden.

Las pensiones asistenciales han tenido su última regulación en 1.981 (RD 2620/ 1.981 de 24 de julio), por lo que la misma ha de entenderse como representativa del ESB

español. Dicho decreto perfila la asistencia social en España como una ley de pobres depurada retóricamente en cuanto a su denominación. La concepción de las pensiones como alimenticias, esto es, que han de hacer frente únicamente a las necesidades de alimentación y las condiciones sumamente duras para el reconocimiento de pensiones hacen de la regulación de la asistencia social una ley de pobres encubierta en el sentido decimonónico que actualmente se atribuye a dicho calificativo. Estas prestaciones están destinadas únicamente a las personas mayores de 69 años o a los incapacitados absolutos para cualquier tipo de trabajo que carezcan de ingresos superiores a la suma de las 14 mensualidades que se reconocen (en 1.986, 196.000 pts anuales), carezcan de patrimonio cuyas "características, valoración y posibilidades de venta indiquen notoriamente medios materiales suficientes para atender a la subsistencia" (art. 1.d), y no existan personas obligadas a prestar alimentos (entre los que se incluyen los hermanos). La existencia de una regulación tan sumamente restrictiva, que olvida colectivos necesitados no cubiertos ni por el INEM ni por la LISMI, tales como el de las familias monoparentales con hijos a cargo (mayormente mujeres separadas con hijos) o a las familias que ven agotada la prestación asistencial por desempleo (los nuevos pobres; cf. Rev. del IEE, 1.986, 1); una regulación que considera que se puede trabajar hasta los 69 años; una regulación que sólo concibe la ayuda como alimenticia no solo no resulta representativa de un ESB, sino que contradice sus principios e incluso su esencia.

La insuficiencia de las prestaciones asistenciales puede verse claramente en el análisis del tipo de prestaciones de bienestar de que disfrutaban los que se hallan en la pobreza. El estudio sobre la pobreza realizado por EDIS estima el

número de personas situadas bajo el umbral de la pobreza en ocho millones (el 23 por ciento de las familias), de los cuales la mayoría no perciben prestaciones sociales en dinero (VV.AA., 1.984: 107). Efectivamente, con referencia exclusiva a los pobres de las áreas urbanas, solamente un 35,5 por ciento de los entrevistados son beneficiarios de prestaciones económicas de la seguridad social o de otros sistemas de protección social, lo que significa que el 65,5 por ciento restante, esto es, 5,24 millones de personas, no se hallan socialmente protegidos contra la indigencia, si acaso, y no siempre, reciben asistencia sanitaria. Por otra parte, las prestaciones económicas de que disfrutaban estos pobres son sumamente bajas, pues representaban como media 5.352 pts./mes (op. cit.: 164).

El tipo y la proporción de las prestaciones sociales de las que se benefician los pobres aparecen reproducidas en el cuadro 37. En dicho cuadro puede constatarse que la mayor parte de estas prestaciones son pensiones y particularmente pensiones de jubilación y viudedad y en menor medida de invalidez, que como ya se ha indicado son utilizadas como sustitutivas de las de jubilación. Las prestaciones por desempleo tienen una importancia secundaria. Esto significa que las prestaciones asistenciales por desempleo no logran elevar de la pobreza a sus beneficiarios, o expresado en otros términos, que las prestaciones asistenciales sólo evitan la pobreza de sus beneficiarios si estos perciben otro tipo de rentas. Llama la atención el hecho de que las prestaciones del FONAS (Fondo Nacional de Asistencia Social) y las Ayudas periódicas de Ayuntamientos y Diputaciones tengan muy poca importancia, pues evidencian el escaso alcance de los mecanismos propiamente asistenciales, así como el hecho de que tampoco consiguen sacar de la pobreza a sus

cuadro 37

**Tipos de prestaciones sociales que benefician a la población
pobre**

	% s/ total de hogares	% s/ hog. que re ciben prestacion
Jubilación	14,5	40,7
Viudedad	7,7	21,8
Orfandad	0,6	1,6
Invalidez	4,6	12,8
Desempleo	3,9	11,1
Ayuda familiar	1,0	2,7
Aportac.econ.por hijos subnormales	1,6	4,6
Pensiones del FONAS	1,5	4,3
Ayudas period.de ayuntam. y diput.	0,8	2,3
Otras	1,4	4,1
Base	(1.975)	(702)

Nota: la suma de los que perciben prestaciones sociales suma más de cien, pues se pueden percibir más de una prestación.

Fuente: VV.AA., 1.984: 165

beneficiarios. La ayuda a la familia tampoco presenta un alivio para los pobres, no sólo por lo insignificante de su cuantía, sino porque tampoco llega a beneficiar al colectivo de pobres (el porcentaje de hijos menores de 16 años era del 27 por ciento del total, mientras que los beneficiarios de ayuda familiar era de solamente el 1 por ciento), pues no todos tienen seguridad social (un 9,8 por ciento), ni trabajo estable (en la muestra del estudio de EDIS estaban en paro el 48,5 por ciento de los activos).

Las cifras que se dan como porcentaje de beneficiarios de pensiones no coincide con la estructura de edad del colectivo de la muestra más amplia en que se basa la encuesta, pues el porcentaje de mayores de 65 años es 7,6, mientras que el colectivo comprendido entre los 55 y los 65 años es del 7,2 por ciento. El total de personas mayores de 55 años es, por tanto, del 14,8 por ciento, mientras que en la submuestra ya sólo el porcentaje de pensionistas de jubilación representa esa cifra 14,5 por ciento (recuerdese que la mayor parte de las pensiones de viudedad e invalidez corresponden también a beneficiarios de más de 55 años). Este hecho permite suponer que la proporción de ancianos que percibe algún tipo de pensión, aunque sea baja, es elevada y en cualquier caso "los más numerosos en recibirlas (las prestaciones sociales, GM) son aquellos que se hallan en situaciones más carenciales o potencialmente más difíciles (personas de edad avanzada, mujeres, enfermos, inactivos ...)" (op. cit.: 168).

En este estudio se pone igualmente de relieve que el número de personas en situaciones de pobreza que carecen de seguridad social, por tanto, de sus prestaciones y particularmente de la asistencia sanitaria, es relativamente

alto, pues a la pregunta formulada en poblaciones mayores de 250.000 habitantes de si el entrevistado dispone o no de cartilla de la seguridad social, el porcentaje de respuesta negativa es del 9,8 por ciento (sobre la misma submuestra de 1.975 entrevistados). Es decir, que una de cada diez familias no tiene cobertura sanitaria de la seguridad social. Este hecho tan grave, que es de esperar desaparezca con la universalización de la asistencia sanitaria iniciada con la Ley de sanidad de 1.986, afecta principalmente a los hogares con cabeza de familia más jóvenes, a los hogares unipersonales o muy numerosos (ocho y más miembros) y a los hogares cuyo cabeza de familia dejó de trabajar por enfermedad o finalizar su contrato, hace uno o dos años y que antes era funcionario o jornalero del campo (op. cit.: 169 y 170). Este colectivo desprotegido por la seguridad social es el que acude, por otra parte, a la asistencia social: "los datos relativos a las familias que están en la Asistencia Social parecen corroborar el hecho de que esta forma de protección alcanza mayoritariamente a aquellos que no están incluidos en la seguridad social" (op. cit.: 171). La asistencia sanitaria estaría, por tanto, garantizada a la población pobre española, aunque por cauces con distinto grado de prestigio y estigma social.

La importancia de la pobreza en España, que afecta al 23 por ciento de las familias, supone un desafío de primer orden para el sistema de bienestar español. Este desafío se refiere tanto a las prestaciones actualmente vigentes, particularmente pensiones, prestaciones por desempleo y ayuda familiar, así como para el establecimiento de una prestación asistencial periódica bajo prueba de necesidad a la que tengan derecho todos los ciudadanos. El hecho de que exista una proporción relativamente elevada de personas mayores de

65 años en situación de pobreza (un 7,6 por ciento) indica que todavía la política de mínimos practicada hasta 1.985 no ha conseguido eliminar la pobreza entre la ancianidad. Por otra parte, la existencia de prestaciones por desempleo entre los perceptores de prestaciones sociales pobres, indica que aquéllas no consiguen evitar la caída de una significativa parte de sus beneficiarios en la situación de pobreza, debido, como ya se ha indicado, a la poca cuantía de las mismas y a la escasa consideración del número de cargas familiares que tiene que soportar el beneficiario, en un contexto en el que las prestaciones familiares directas son insignificantes y las prestaciones fiscales inoperantes. Efectivamente, el umbral de la pobreza coincide prácticamente con el umbral de la imposición en 1.984, lo que hace inefectiva la ayuda familiar concedida a través del sistema de deducciones de la cuota para este importante colectivo necesitado de la protección social del ESB. La gravedad de este hecho puede comprobarse si se tiene presente que el tamaño medio de la unidad económica familiar pobre es muy superior a la media nacional (4,28 miembros frente a 3,46), que el 41,1 por ciento de este colectivo está casado y que el 29,1 por ciento es menor de 16 años (cfr. op. cit.: 127 - 131). Este desafío es tanto mayor por cuanto que las reformas llevadas a cabo durante la primera legislatura de gobierno socialista en España no han cambiado las bases que posibilitan estos hechos.

3. EL GRADO DE UNIVERSALIDAD EN LA COBERTURA DEL ESB ESPAÑOL

Una de las características definitorias del mundo de valores y fines del ESB es la universalidad de sus prestaciones, lo que no excluía, sin embargo, la selectividad de determinadas medidas para hacer frente a problemas sociales específicos. La concreción de la idea de universalidad de las prestaciones del ESB ha ido evolucionando desde la consideración únicamente del conjunto de individuos de un mismo colectivo socioeconómico (así, por ejemplo, los trabajadores por cuenta ajena) hasta abarcar a la población en general. Este proceso se ha designado con frecuencia como "universalización" de las prestaciones o de la protección, a pesar de que ello prejuzga ya una determinada concepción de la universalidad, concretamente su identificación con la población en general. Por otra parte, la idea de universalidad ha relativizado la importancia del principio de aseguramiento social dentro del ESB, al exigir, por un lado, que la prestación de determinados bienes y servicios, concretamente de las prestaciones sanitarias, se realicen más adecuadamente según el principio de provisión y, por otro, al comportar la garantía universal de recursos mínimos la necesidad de introducir un mecanismo de asistencia social desarrollado.

Corresponde ahora analizar el grado de universalidad de las prestaciones del ESB español y su evolución, en la medida en que la disponibilidad de datos lo permita, a fin de

evidenciar las lagunas en la cobertura de las prestaciones sociales de bienestar. Se trata, en definitiva, de evidenciar si y en qué medida el ESB español deja desprotegidos a determinados colectivos sociales y cuáles son éstos. A ello se dedica la presente sección del capítulo 4 y el orden que se sigue es igualmente convencional que el de la anterior sección que se ha tomado como referencia.

3.1 LAS LAGUNAS EN LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES INDIVIDUALES DE EDUCACION Y SANIDAD

Las necesidades de educación

La identificación de las lagunas en la cobertura de las necesidades de educación es extremadamente difícil de determinar y de medir. En primer lugar, las necesidades individuales de educación son muy diversas y no todas ellas requieren ser satisfechas por el ESB. Por otra parte, la educación legalmente regulada está compuesta por un conjunto de ciclos que no necesariamente ha de ser recorrido por toda la población, esto es, no toda la población tiene que estar en posesión de un título universitario. Ahora bien, el que dicho recorrido sea más o menos largo puede, como de hecho ocurre, no depender solamente de preferencias individuales sino estar socialmente determinado por la existencia de determinadas barreras de acceso a los distintos niveles (no tanto académicas como extraacadémicas -coste de oportunidad, cultura, incentivación o los propios costes de la formación).

La medición del efecto excluyente de estas barreras a fin de determinar la importancia de la falta de cobertura como consecuencia de la inexistencia o insuficiencia de mecanismos del ESB que eliminen dichas barreras es tarea sumamente difícil y complicada.

No obstante, existe un nivel en el que esto es relativamente posible; se trata de la enseñanza oficialmente obligatoria (desde los 6 hasta los 14 años -recientemente elevada hasta los 16 años). Aunque limitar la discusión a este nivel significa dejar en el tintero buena parte del sistema educativo, por tanto, un aspecto fundamental de la satisfacción social de las necesidades de educación por el ESB, ello es necesario por la propia lógica y perspectiva de la investigación que se está desarrollando así como sobre todo por la propia envergadura del problema planteado. No obstante, el grado de satisfacción social de las necesidades educativas oficialmente establecidas proporciona un indicador relativo del grado de satisfacción global de las necesidades educativas, al menos en la medida en que no se logre la escolarización completa gratuita.

Un primer indicador del grado de cobertura de la enseñanza obligatoria lo constituye la tasa de escolarización. No es hasta 1.970 con la Ley General de Educación que el Estado español reconoce formalmente el compromiso de lograr la escolarización obligatoria y gratuita para toda la población en el nivel obligatorio de enseñanza. En este sentido, esta ley acaba con el principio de subsidiariedad que caracterizaba a la educación pública con anterioridad a la misma (C.I.D.E., 1.985: 16) y establece un sistema único, no discriminatorio, de enseñanza obligatoria al tiempo que garantiza la posibilidad de lograr la

cuadro 38

**Porcentajes de unidades escolares estatales y de alumnos
matriculados en centros estatales**

cursos	73/74	75/76	77/78	79/80	82/83
% Unidades esc. estat.(a)	59,1	59,2	62,0	64,3	66,0
% Alumnos matriculados en centro estatales (b)	57,7	56,4	58,5	60,3	61,9

(a) Incluye educación preescolar, EGB, BUP, COU y Formación Profesional

(b) Sin BUP ni COU

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE

escolarización completa mediante el compromiso de la gratuidad. Esto es, hasta 1.970 no se plantea el sistema educativo desde el mundo de valores propio del ESB. A raíz de la aplicación de dicha ley se logra finalmente la escolarización completa aproximadamente en 1.975, cuando, por ejemplo, en 1.968 las tasas de escolarización de los niños entre 6 y 10 años era del 64 por ciento y la de los niños entre los 11 y los 14 años era de solamente el 34 por ciento (cf. C.I.D.E., 1.985: 15; González Anleo, 1.985: 77).

Comoquiera que la entrada en el mercado de trabajo está, a partir de 1.980, limitada a los mayores de 16 años, existe un reconocimiento implícito no plenamente asumido por el Ministerio de Educación de la obligatoriedad de la enseñanza hasta los 16 años (finalmente asumido a partir del RD /1.987 de mayo). La escolarización en este punto presenta una importante laguna, pues el Ministerio de Economía y Hacienda en el "Programa económico a medio plazo" ha estimado en 300.000 el déficit de puestos escolares en las Enseñanzas Medias en 1.984 (1.985, vol. 3: 23) (cifra bastante superior a la que se deduce de las estadísticas de enseñanza del I.N.E.). Esto significa que en 1.984 el nivel de escolarización a este nivel implícitamente obligatorio es de poco más del 75 por ciento y que, por tanto, la laguna en la cobertura de la necesidad de enseñanza media de los jóvenes de 14 a 16 años se sitúa casi en un 25 por ciento.

Ahora bien, la tasa de escolarización no prejuzga que la enseñanza sea gratuita, pues recoge tanto la enseñanza financiada de forma privada como aquella financiada con fondos públicos. En este sentido, el compromiso con la gratuidad de la enseñanza obligatoria puede articularse, ya ampliando la red de centros públicos, ya financiando

públicamente centros privados, ya con una combinación de ambas vías. La vía que se ha seguido en España, en el conjunto del período, ha sido la tercera, esto es, el fomento de la enseñanza pública al tiempo que se aumentaban las transferencias a la gratuidad a los centros privados, aunque la intensidad con que se ha potenciado una y otra vía ha sido diversa según los años. Así durante el franquismo la escolarización se persiguió ante todo vía educación pública dejando la financiación de la educación privada a los particulares; solamente a partir de 1.973 se inician las transferencias al sector educativo privado que crecerán de forma irregular, pero a la elevada tasa media (en términos reales) del 15 por ciento anual (cf. C.I.D.E., 1.984: 83; C.I.D.E., 1.985: 11). Esto ha hecho que la partida de transferencias corrientes dentro del presupuesto del MEC (que incluye también otros conceptos) haya crecido en importancia (del 8,7 por ciento en 1.970 al 30,9 por ciento del presupuesto total del MEC en 1.984), mayormente en detrimento de la partida de inversiones reales (que ha pasado del 31,6 al 12,3 por ciento), lo que en el contexto de no muy pronunciado crecimiento de los gastos en educación significa que durante la transición política y el período posterior se ha optado por mantener en buena medida la importancia del sector privado en la educación. No obstante, la educación en centros públicos ha registrado también un aumento al tiempo que a partir de 1.975 se produce una ligera tendencia a disminuir el número de unidades escolares privadas en la E.G.B. y el B.U.P.. Esto es, que con la democratización se produce un lento incremento de la cobertura de las necesidades educativas regladas en centros públicos, como lo evidencia el cuadro 38.

¿Puede afirmarse que se ha logrado ya uno de los puntos

centrales del ESB en este aspecto, esto es, la gratuidad de la enseñanza obligatoria?. La respuesta a esta pregunta no es tan fácil como en principio pudiera parecer, al menos por lo que a la educación en centros privados se refiere. Considerando únicamente la E.G.B. (el nivel explícitamente reconocido como obligatorio) esto se debe, por un lado, a que los criterios sobre los que se han realizado las transferencias al sector privado no son únicos, ni en el tiempo, ni en su tipología (actualmente existen tres tipos de subvenciones -máxima, media y mínima-); por otra parte, existen centros que al no aceptar las condiciones legalmente establecidas para concertar la financiación pública quedan al margen del compromiso del ESB con la gratuidad de la enseñanza obligatoria. La existencia de distintos tipos de subvenciones supone que en aquellos casos en los que el ESB no financia totalmente el coste de la enseñanza, los compradores de estos servicios tienen que pagar una parte del coste del mismo, por lo que el adjetivo subvencionado no significa necesariamente gratuidad sino menor coste. En el cuadro 39 puede verse cuál ha sido la evolución de la financiación de las unidades escolares de E.G.B. en los últimos años. De la lectura de dicho cuadro puede desprenderse que si bien se da una fuerte tendencia a reducir el número de unidades escolares no subvencionadas o con menor grado de subvención y el aumento paralelo de las unidades con subvención máxima, todavía no es despreciable el número de unidades subvencionadas que no comportan la gratuidad total del coste de la enseñanza. En este sentido, el objetivo de la gratuidad de la enseñanza obligatoria solamente se ha logrado de forma parcial y ello bien entrada la década de los 80, incluso si se considera que los centros no subvencionados lo son por voluntad propia, en expresión

Evolución de la gratuidad de la enseñanza en Educación General Básica

Curso	Unidades escolares		Unidades escolares privadas					No subvencionadas	
	Total	% Pub.	% Priv.	Subvencionadas	Total	% A	% B	% C	% Patr. Total %
79/80	175.635	66,8	33,2	49.073	84,1	60	19	16	5 9.253 15,8
80/81	176.573	67,7	33,2	50.105	88,1	62	17	16	4 6.746 11,8
81/82	178.845	68,0	32,0	50.894	88,9	63	17	16	4 6.347 11,1
82/83	180.618	68,0	32,0	52.244	90,4	72	11	15	2 5.511 9,6

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 1.986. Ministerio de Educación, p. 161

del MEC, porque no están "dispuestos a funcionar con unos módulos económicos similares a la enseñanza pública" (MEH, 1.986, 161).

Por lo que al nivel obligatorio implícitamente reconocido se refiere (14 y 15 años), la gratuidad sólo se consigue de una forma muy parcial (además del problema de la falta de escolarización arriba indicado). Ello se debe, por un lado, a la existencia de tasas en los centros públicos de BUP (recientemente suprimidas) y, por otra parte, a que el compromiso del ESB español para financiar la enseñanza a este nivel se refiere únicamente a los centros públicos de bachillerato y a la formación profesional de primer grado (y sólo parcialmente la FP de segundo grado). En este sentido, la falta de cobertura de la gratuidad de la enseñanza a estos niveles es importante y con la significativa contradicción que mientras por un lado reconoce implícitamente la obligatoriedad de la educación hasta los 16 años (legislación sobre el mercado de trabajo), por otra parte el ESB español no ha asumido la obligación de extender la gratuidad (y la escolarización obligatoria) hasta dicha edad. Esta circunstancia es la que se pretende resolver con la reciente iniciada reforma de las enseñanzas medias.

3.1.2 La cobertura de las necesidades sanitarias

La satisfacción social de las necesidades de salud por el ESB español se caracteriza, desde el punto de vista del principio de organización de las prestaciones y hasta la reforma iniciada con la Ley General de Sanidad de 1.986, por descansar, por un lado, sobre el principio de aseguramiento social (la mayor parte de sistema público de sanidad) y, por

otro, sobre el principio asistencial para quienes no tienen recursos económicos suficientes (una pequeña proporción del sector sanitario público). A ello hay que añadir los servicios de salud universales (lo que se conocía como "salud pública", esto es, vacunación, control sanitario, etc.). Según esta forma de organización, en la que los funcionarios públicos tienen, a diferencia del resto de la población trabajadora, la prerrogativa de optar entre el aseguramiento dentro de la seguridad social o en una sociedad médica privada, las prestaciones sanitarias están ligadas al lugar que se ocupa en el mercado de trabajo o a la situación de dependencia familiar. Es decir, que las personas que carecen de un puesto de trabajo (no siendo estudiantes) y de las prestaciones por desempleo (20) y que tampoco pueden acreditar ser persona a cargo de un titular en situación alta o asimilado en la seguridad social u organismos de aseguramiento social de los funcionarios, carecen del derecho a percibir prestaciones sanitarias públicas, salvo que acudan a la asistencia social (beneficencia). Esto es, que la institucionalización del ESB español, sus principios de organización, generan una acumulación de la desprotección de los que se ven expulsados del ESB por las circunstancias del mercado de trabajo.

La limitación del principio de aseguramiento para cubrir las necesidades sanitarias de la población quedaba patente por las propias tasas de cobertura (cf. cuadro 40), pero se pusieron aún más de relieve a raíz de la crisis económica. Este hecho unido a la idea de universalidad inherente a los valores del ESB y a la propia concepción de la sanidad pública en los organismos internacionales (O.M.S.) llevó a plantear la reforma del sistema sanitario en la dirección de organizarlo sobre bases estrictamente universalistas y de

cuadro 40

**Evolución del grado de cobertura de las prestaciones
sanitarias de la seguridad social**
En porcentaje de la población total

Años	Porcentaje
-----	-----
1.970	76,3
1.971	77,7
1.972	78,4
1.973	73,1
1.974	78,8
1.975	77,5
1.976	79,7
1.977	81,8
1.978	82,3
1.979	82,1
1.980	83,2
1.981	84,2
1.982	85,1
1.983	86,2
1.984	93,0
1.985	95,0

Fuente: Anuario del Instituto Nacional de Estadísticas, varios años, y Boletín de Indicadores Sanitarios, 1, 1.984

provisión. Así, con la transición política, una vez superada una de las mayores trabas para el establecimiento y desarrollo de un ESB en España, se albergaron esperanzas de reorganizar el sistema sanitario español sobre la base de creación de un "Servicio Nacional de Salud" (universal y gratuito) (cf. Ministerio de Trabajo, 1.977; J. de Miguel, 1.978). Esperanzas se verían, sin embargo, sistemáticamente frustradas incluso con la reforma que finalmente diseñó (Ley General de Sanidad) el primer gobierno socialista.

La evolución de la tasa de cobertura por la seguridad social de las necesidades sanitarias se reoge en el cuadro 40. Dicha tasa de cobertura representa la proporción de la población que tiene derecho a ser atendida en los centros de la seguridad social. Para quienes no están protegidos en materia sanitaria por la seguridad social quedan dos posibilidades, o bien acuden al estigmatizado sistema asistencial, o bien acuden a la sanidad privada. En dicho cuadro puede comprobarse la importante limitación de la cobertura del sistema sanitario de la seguridad social, que solamente crece de forma muy lenta en el tiempo. A ello hay que añadir además la "tradicional sobrevaloración del número de beneficiarios", según reconoce el propio Ministerio (cfr. MSC, 1.984: 145). ¿Cuál es, entonces, la importancia del colectivo socialmente desprotegido contra la enfermedad?. El Ministerio de Sanidad y Consumo estimaba en 1.983 en la Memoria económica del Anteproyecto de Ley de Sanidad un colectivo de desprotegidos de aproximadamente el 9,7 por ciento de la población (1.984: 145). Esto es, que un 9,7 por ciento de la población carece de la posibilidad de acceder a la protección pública de la sanidad en calidad de derecho subjetivo.

Ahora bien, si este dato ya es relevante desde el punto de vista de la universalidad, interesa sin embargo saber también la composición social aproximada de este colectivo de no protegidos sobre el que apenas se sabe nada. Un estudio del extinto IELSS trató de determinar la importancia de cada clase social dentro de este colectivo, recogiendo los resultados obtenidos en el cuadro 41. El colectivo de los no asegurados socialmente se reparte entre todas las clases sociales, si bien con una mayor proporción de las clases sociales situadas en el tramo superior de la escala de renta, destacándose la sistematicidad decreciente, no sólo en el grado de utilización del derecho a las prestaciones sanitarias de la seguridad social, sino en también en el derecho a la misma. Esto es, que los mayores niveles de falta de cobertura se dan en las clases sociales elevadas, que son por otra parte las que menos acuden a los servicios sanitarios prestados por la seguridad social. Desde el punto de vista del bienestar, destaca en primer lugar el hecho de que la denominada clase trabajadora no esté plenamente asegurada, lo que también es válido para la clase media baja constituida mayormente por pequeños comerciantes y empleados, ambos obligados a asegurarse socialmente. Esto se debe probablemente al hecho anteriormente apuntado de las consecuencias de basar la prestación sanitaria en el régimen de aseguramiento social ligado al ejercicio de un trabajo estable. Este hecho es tanto más grave, por cuanto el grado de utilización que hacen estos colectivos cuando tienen la posibilidad de acceso a las prestaciones está próximo al 100 por ciento. Esto es, que prácticamente todos los beneficiarios de las prestaciones sanitarias de la seguridad social acuden a sus instituciones sanitarias cuando necesitan de la misma, a diferencia de lo que ocurre con la clase alta.

cuadro 41

Cobertura y utilización de las prestaciones sanitarias del INSALUD según clases sociales

Clase soc. estimada y nro. de hogares en esa categoría	Tienen seg. social (%) (2)	No tienen Seg. soc. (%) y nro. estimado hog.) (3)	La usan ha- bitualmente (%) (4)	La utilizan si la tienen (%) (5 = 4/2)	Nro.de hog. empezarian a utilizarla (6 = 5*3)
ALTA: 435.400	50	50 (217.000)	23	46	100.300
MEDIA ALTA: 1,280.000	74	26 (338.100)	46	63	212.665
MEDIA MEDIA: 2.781.000	80	20 (561.900)	66	83	436.377
MEDIA BAJA: 2.136.300	86	14 (305.500)	80	93	284.115
TRABAJADORA: 2.652.900	91	9 (228.149)	85	92	211.038
POBRE:					

En segundo lugar, destaca el hecho de la existencia de un colectivo calificado como pobre relativamente significativo dada su condición social. Efectivamente, la laguna en la cobertura por la seguridad social de las necesidades sanitarias del colectivo pobre es superior que en los estratos de clase inmediatamente superiores, si bien la capacidad de gasto y de satisfacción de las necesidades es en el colectivo de pobres sustancialmente menor. El hecho de que el número total de hogares sea el menor de todos no es en este sentido lo más relevante. De acuerdo con los datos proporcionados por la encuesta sobre la pobreza realizada por EDIS en 1.984, y a la que ya se ha hecho referencia, la proporción de pobres (los que se hallan bajo el umbral de la pobreza) sin cartilla de la seguridad social sería inferior, pues a la pregunta de si disponían de cartilla o no, un 9,8 por ciento de los encuestados respondió que no tenían cartilla de la seguridad social (21) (VV. AA., 1.984: 168). Este colectivo de no asegurados se ve obligado a satisfacer sus necesidades sanitarias de forma discriminada, a través de la asistencia social. Los rasgos definidores de estos hogares sin protección sanitaria a través de la seguridad social son, según la encuesta de EDIS, familias con cabezas de familia predominantemente jóvenes, que carecen de situación laboral estable y son familias unipersonales o muy numerosas (ocho y más miembros) (íbidem: 169). El colectivo de pobres es, por otra parte, el que mayor grado de utilización de sus derechos a asistencia sanitaria a través de la seguridad social hace (un 97 por ciento de este colectivo utiliza la seguridad social si la tiene).

Por otra parte, el colectivo de clase media media es el que mayor número absoluto de hogares sin cartilla presenta, lo que junto con el hecho de una elevada predisposición a la

utilización de los servicios sanitarios de la seguridad social (un 83 por ciento) hace que este colectivo sea en términos absolutos el que potencialmente más se beneficie de la universalización que pretende lograr la Ley General de Sanidad.

3.2 LA INEXISTENCIA DE UNA GARANTIA UNIVERSAL DE RENTAS MINIMAS

Corresponde ahora analizar los problemas de cobertura del objetivo del ESB de lograr una garantía universal de la renta que se derivan de la institucionalización del ESB español. Aunque en este sentido se han producido importantes avances, no puede decirse que el ESB español garantice de forma universal unos recursos mínimos a toda la población. Las lagunas en este sentido se producen sobre todo en el sistema de aseguramiento contra el desempleo, en la asistencia social y en distinta medida en las exiguas prestaciones familiares (por hijos a cargo).

3.2.1 Lagunas en la cobertura del sistema de pensiones

La diversidad de regímenes de aseguramiento social insuficientemente integrados se ha visto como una fuente de insolidaridad en la medida en que ha posibilitado la existencia de acumulación de pensiones, de una parte, y la subsistencia de lagunas en otras. Estas lagunas se refieren a "colectivos de los que nadie se ha acordado (grupos minoritarios o marginales) y, en última instancia todas las personas que no trabajan fuera del hogar (amas de casa) o en ninguna parte (minusválidos de nacimiento, etc.)" (B.

González et al. en A. Durán, 1.982: 274). El cálculo y caracterización de los colectivos que no quedan cubiertos por alguno de los regímenes públicos de pensiones existentes estando en situación de recibirlos es de difícil cálculo; no obstante, se recogerán aquí las conclusiones a que ha llegado A. Durán en una aproximación indirecta al tema. Dadas estas dificultades a las que hay que unir la falta de datos tampoco es posible realizar un análisis de la evolución histórica de las lagunas en la cobertura, por ello la discusión se limitará a los años para los que se dispone de información.

El sistema que utiliza Durán es comparar el número de pensiones existente con los datos que proporciona el censo de población sobre las personas potencialmente beneficiarias. Esta vía indirecta presenta el inconveniente que hay que descontar el número de las pensiones concurrentes, sobre las que nada se sabe cierto. Así, por ejemplo, los datos que facilita el INSS cifran en sólo el 8,7 por ciento el número de pensiones destinadas a personas que ya poseen otra pensión, pero como quiera que estos datos proceden de la obligación de declarar la concurrencia de pensiones por parte de los beneficiarios, este dato está infravalorado. Otros estudios cifran, sin embargo, el grado de concurrencia de pensiones en un 25 por ciento (cf. Durán, 1.982: 274). Referido a los datos de jubilación, y para el año 1.975, "los perceptores potenciales (sin amas de casa) se aproximan bastante a las pensiones", pues si se tiene en cuenta que la pensión de invalidez funciona en un alto grado como sustitutiva de las pensiones de jubilación y se tienen en cuenta las pensiones de clases pasivas, "el número de pensiones es mayor que el que en teoría debiera de haber" (ibidem:274). No obstante, "quedan ancianos ex trabajadores sin proteger por jubilación, sea porque desarrollaron su

actividad en algún área que todavía no ha sido incluida en ninguno de los sistemas , o porque lo hicieron en una época en que la afiliación estaba menos generalizada ... o bien porque les faltaba algún otro requisito, como es el alta" (íbidem: 274 y 275).

Si se acude a la encuesta sobre la pobreza de EDIS en la parte que se refiere a la pobreza en las ciudades de más de 250.000 habitantes se observa que dentro del colectivo de la muestra reducida que se utiliza para determinar el número de perceptores y el tipo de prestaciones sociales de este colectivo, el grado de cobertura (independientemente de la insuficiencia de las prestaciones, evidenciada ya por la existencia de pensionistas dentro del colectivo pobre) era muy elevado. Efectivamente, según los datos de dicha encuesta, la proporción de personas mayores de 65 años era en 1.984 del 7,6 por ciento (base 8.471 familias), mientras que los que percibían pensiones de jubilación era el 14,5 por ciento (base 1.975), porcentaje manifiestamente superior que llega a cubrir incluso la proporción de población pobre mayor de 56 años (14,8 por ciento); a las pensiones de jubilación habría que añadir también las pensiones de viudedad e invalidez en razón de la edad media de estos dos colectivos.

No obstante, las mayores lagunas en cuanto a la cobertura se producen entre las viudas mayores de 65 años y los inválidos menores de esa edad. Con referencia a los datos censales de 1.975, constata Durán que existe el doble de viudas que de pensiones de jubilación, con una estructura de edad similar en ambos colectivos. A partir de aquí deduce que para 1.975 "la tasa de cobertura parece disminuir ligeramente con la edad, de forma que al menos un 55 por ciento de las viudas de más de 75 años no tenían pensión de viudedad de la

seguridad social en aquella fecha" (íbidem: 275). El crecimiento de las pensiones de viudedad después de esa fecha ha sido muy rápido, hasta el punto que de 1.976 a 1.979 "el número de pensiones de viudedad reconocidas es igual o superior al de fallecimientos de varones casados del año correspondiente" (Durán, 1.984: 87). Este fenómeno se acentúa si se tiene en cuenta que la afirmación precedente se refiere solamente a la seguridad social, por lo que habría que añadir las pensiones de viudedad reconocidas por los sistemas públicos de protección social de los funcionarios. Todo ello permite, por tanto, deducir un aumento del grado de cobertura de este colectivo. Por otra parte, otro indicador que permite constatar la existencia de lagunas en la cobertura y la evolución de éstas es la comparación de las bajas en el sistema de pensiones de viudedad con el número de viudas fallecidas. Durante el mismo período 1.976 a 1.979 el número de fallecimientos es más del doble que el número de bajas en el sistema de pensiones de la seguridad social, lo que indica una elevada proporción de viudas sin protección, máxime "si se tiene en cuenta que alrededor de una cuarta parte de las bajas no se deben a fallecimiento, sino a otros motivos" (Durán, 1.984: 88). De la comparación de ambas series puede deducirse, por tanto, que todas las nuevas viudas a partir de 1.975 obtienen una pensión, mientras "las que van muriendo son en gran parte las que no tenían" pensión reconocida. Por otra parte, como "el número de viudas en el país crece menos (unas 20.000 al año) que el número de pensiones de viudedad (unas 50.000 al año)" (Durán, 1.985: 88), el grado de cobertura está aumentando desde 1.975, aunque sin que desaparezcan totalmente las lagunas. Para 1.982, Durán calculaba que "quedan probablemente alrededor de un 20 por ciento de viudas sin protección" (1.982: 275).

A juzgar por la encuesta de EDIS sobre la pobreza, las lagunas en la cobertura de la viudedad en 1.984 no parece se produzcan mayormente entre el estrato pobre de la población, pues la proporción de pensiones de viudedad que reconocen percibir los encuestados sitos bajo el umbral de la pobreza en las ciudades de más de 250.000 habitantes es superior (7,7 por ciento de los hogares encuestados) al de la población viuda de la muestra (5, 2 por ciento, referido tanto a varones como a hembras) (cf. VV. AA., 1.984: 131 y 165).

El grado de conocimiento de las lagunas en la cobertura de invalidez para menores de 65 años es mucho más difícil de determinar que el de las contingencias analizadas. Durán se limita a afirmar que con el método indirecto no se pueden "extraer demasiadas conclusiones, excepto señalar la existencia de un colectivo importante, incapaz de encontrar trabajo y que no tiene acceso a una pensión de invalidez porque su propia minusvalía (de nacimiento o adquirida tempranamente) no le ha permitido entrar en el sistema" de seguridad social (1.982: 275)

Resumiendo puede decirse que las lagunas en la cobertura han ido disminuyendo rápidamente en los últimos años, aunque todavía queden situaciones sin proteger como el de las viudas de mayor edad e inválidos jóvenes, particularmente los que no han tenido posibilidad de acceder al mercado de trabajo de forma estable para poder así entrar en el sistema.

3.2.2 La garantía de recursos en caso de desempleo

Las mayores lagunas en la cobertura de las prestaciones económicas sustitutorias de renta se producen en el ámbito de las prestaciones por desempleo. La importancia de la

desprotección es tal que a pesar de que ha sido discutida en múltiples ocasiones por la literatura, resulta de obligada referencia en esta investigación (22). Pero este tema no ha sido objeto de denuncia únicamente por parte de los autores que de estos temas se ocupan, sino que ha sido, siempre, un caballo de batalla de las reivindicaciones de los representantes sociales (sindicatos fundamentalmente) y así ha constituido uno de los temas centrales en los acuerdos marco tripartitos (gobierno, patronal y sindicatos) para la negociación colectiva.

El cuadro 42 presenta la evolución seguida por la protección del desempleo en España desde 1.970 en términos del número de prestaciones reconocidas y de la tasa de cobertura de las prestaciones. En este sentido, la diferencia que hay con respecto a 100 representa las lagunas en la cobertura, esto es, el número de parados (estimados pero no registrados como tales parados en las oficinas de empleo y los registrados como tales) que no perciben prestación alguna que les garantice unos recursos para su subsistencia de forma independiente. Como fácilmente puede comprobarse, la contingencia del desempleo ha distado mucho de estar plenamente cubierta, ni incluso antes de la crisis económica que se inicia en 1.973. La evolución que ha seguido la tasa de cobertura del desempleo depende tanto de las consecuencias de la crisis económica como del contexto político. En este sentido, dentro del contexto de fuerte incremento de la tasa del desempleo (un 24 por ciento de crecimiento medio acumulativo anual de 1.973 a 1.982 del número de desempleados), las tendencias de la cobertura creciente (1.974 a 1.980) y decreciente (de 1.970 a 1.974 y de 1.980 a 1.984) están fuertemente determinadas por el proceso de transición y la necesidad de legitimación del mismo. Una vez

cuadro42

Beneficiarios y cobertura de las prestaciones económicas por desempleo 1.976 - 1.985

Años	Prest. por desempleo				Subsidio de		cobertura	
	total		parcial		desempleo		(1)	(2)
	miles	%var	miles	%var	miles	%var	%	%
1.970	76,0	--	1,4	--	--	--	39,3	52,1
1.971	100,2	31,8	1,5	7,1	--	--	39,1	52,1
1.972	84,6	-15,6	0,7	-53,3	--	--	30,4	44,3
1.973	61,1	-27,8	0,6	-14,3	--	--	20,1	40,8
1.974	69,4	13,6	2,7	350,0	--	--	19,6	46,1
1.975	147,7	112,8	19,7	850,0	--	--	28,7	57,4
1.976	234,3	58,6	11,7	-40,6	--	--	35,5	62,2
1.977	275,4	17,7	9,0	-23,1	--	--	36,7	51,0
1.978	382,1	38,8	37,8	319,0	--	--	38,5	45,7
1.979	481,7	26,1	48,9	32,4	--	--	39,9	45,5
1.980	621,6	29,0	74,6	52,2	--	--	40,8	48,6
1.981	648,1	5,4	117,3	81,5	--	--	35,0	41,3
1.982	524,0	-9,2	44,8	-70,2	106,0	--	31,8	36,0
1.983	466,4	-11,2	53,0	18,3	114,1	7,6	27,1	28,7
1.984	501,0	7,4	56,9	7,4	152,4	33,6	33,2	33,8
1.985	537,3	7,2	48,0	-15,6	317,9	108,6	37,4	38,5

Nota: Los datos corresponden a medias anuales, salvo 1.981, cuyos datos se refieren al primer semestre. En cualquier caso, las tasas de crecimiento se han calculado sobre igual período del año anterior. Ni en 1.984 ni en 1.985 se incluyen los trabajadores eventuales agrarios.

(1) Porcentaje de beneficiarios de prestaciones económicas sobre el total de población activa en paro (E.P.A.)

(2) Porcentaje de beneficiarios de prestaciones económicas por desempleo sobre el total del paro registrado (incluidos trabajadores eventuales agrarios subsidiados)

Fuente: Cruz Roche, 1.984: 161 y MTSS, Boletín de Estadísticas Laborales

concluido el período formal de la transición política, la política social se endurece y a raíz de la nueva regulación del desempleo (Ley Básica de Empleo de 1.980) vuelve a caer la tasa de cobertura hasta la reforma parcial de dicha ley por el gobierno socialista (Ley 31/1.984).

Aunque las enormes lagunas de la cobertura fueron siempre uno de los principales problemas que las múltiples modificaciones de la regulación sobre las prestaciones por desempleo trataban de resolver de forma más satisfactoria, lo cierto es que las pretensiones fueron siempre modestas y de corto alcance. De hecho, la conexión del régimen contributivo con un régimen asistencial para quienes demostrasen prueba de necesidad no se produjo hasta muy tarde (en 1.982) y de forma hartó limitada. La mejora sustancial que la ley 31/1.984 introduce al ampliar el período de disfrute de las prestaciones (hasta 18 meses para trabajadores menores de 55 años y hasta la jubilación para los mayores de esa edad) supone un importante avance en la dirección de ampliar la cobertura, pero no solventa el problema de fondo desde el punto de vista de los valores del ESB.

Por una parte, si el "subsidio por desempleo" constituye una prestación asistencial sujeta a prueba de necesidad, esto es, que los beneficiarios están formalmente reconocidos por el ESB como necesitados de garantía de recursos mínimos, entonces, carece de sentido desde el punto de vista de los valores del ESB el establecimiento de una duración máxima para dichas prestaciones. Si este colectivo carece de recursos como exige la prueba de necesidad (no muy austera por lo que al umbral establecido se refiere (24)), la única alternativa a la pensión asistencial para obtener recursos es la posibilidad de lograr un empleo; el hecho de que no se

haga depender la duración de la prestación asistencial, no muy generosa (75 por ciento del SMI), de las posibilidades de empleo condena a la miseria a los afectados que no logran un empleo. Por otra parte, solamente se reconocen prestaciones asistenciales a los necesitados que han cotizado y en función del período de cotización, lo que también contradice los valores del ESB. Por tanto, el problema de fondo de las prestaciones asistenciales por desempleo, tanto desde el punto de vista de su condición asistencial, como desde el punto de vista de la cobertura y del objetivo del ESB de garantizar unos recursos mínimos de forma universal, es su carácter semicontributivo, esto es, su elevado grado de articulación con el aseguramiento social contra el desempleo. Esta es, sin embargo, solamente una faceta del problema de las prestaciones asistenciales por desempleo en el ESB español. La otra faceta del problema proviene de las propias características del desempleo (mayormente formado por desempleados de larga duración, jóvenes y buscadores de primer empleo). Dado que las prestaciones asistenciales entran en juego una vez se han consumido las prestaciones contributivas, la posibilidad de acceder a la protección contra los estados de necesidad reconocidos por el ESB (prueba de necesidad) no entra en vigor para buena parte de los desempleados.

3.2.3 Prestaciones familiares

Al discutir la suficiencia de las prestaciones familiares ya se discutió implícitamente el problema de la cobertura al señalar que el primer problema principal de las prestaciones familiares directas, desde 1.985 limitadas a las que se reconocen por hijos a cargo, era, desde el punto de

vista del ESB, su articulación dentro de la seguridad social. A ello había que añadir el problema derivado de hacer descansar mayormente la protección a la filia en el sistema de deducciones fiscales del impuesto de la renta.

La comparación entre el número de menores de 18 años existente en España y el número de menores que dan derecho a prestaciones por hijos a cargo proporciona el grado de cobertura (71 por ciento), por lo que la laguna de cobertura es del 29 por ciento (25). Aunque esta cifra se refiere a 1.981 es de suponer que no se ha alterado sustancialmente dado que el principio de organización de estas prestaciones no ha conocido cambios de importancia, al menos hasta 1.985; en todo caso es de suponer una tendencia creciente ligada a la evolución del desempleo por los motivos que ahora se verán. Esta proporción afecta tanto a los que estando integrado dentro del sistema de seguridad social no tienen derecho a este tipo de prestaciones (mayormente los asegurados en el régimen especial de autónomos), como a aquellos que no se encuentran dentro del mismo, bien porque no hayan entrado a formar parte del mismo (así, por ejemplo, familias monoparentales donde la madre no haya cotizado), bien porque han salido del mismo (desempleados a los que se les ha agotado la prestación asistencial y/o contributiva). Esto es, que los colectivos potencialmente más necesitados (familias monoparentales o familias sin recursos estables) son parte integrante de las lagunas de cobertura del ESB español, algo que desde el punto de vista de los valores de un ESB resulta insostenible.

Las prestaciones fiscales de protección a la familia no logran tampoco, como ya se ha indicado, proteger adecuadamente las cargas familiares. Por lo que a la

cobertura se refiere, las lagunas que en la misma se producen, fundamentalmente en el estrato de bajos ingresos, puede cifrarse en un 44 por ciento de los menores en 1.979 (26). El grado de desprotección derivado tanto de las prestaciones directas como de las prestaciones fiscales unido a lo exiguo de las mismas hace de este aspecto uno de los problemas agudos que tiene planteado el ESB. La nueva regulación de estas prestaciones directas durante el período socialista no solventa, como se verá, los problemas fundamentales que aquejan a estas prestaciones.

4. LA FINANCIACION DEL ESB ESPAÑOL

Por último corresponde analizar la evolución de la estructura de financiación del ESB español, pues además de constituir un rasgo definitorio básico del sistema de bienestar social se han operado importantes cambios de tendencia en este ámbito que es preciso subrayar.

El primer aspecto que destaca al respecto es la elevada proporción de la financiación mediante cotizaciones a cargo de los empresarios, que en 1.981 representaba prácticamente el 50 por ciento del total de recursos redistribuidos a través de las instituciones que componen el ESB (cf. cuadro 42). Aunque en proporción decreciente a partir de 1.978, este es un rasgo estructural básico del ESB español que comparte, por otra parte, aunque de forma más acentuada con los demás países latinos de la C.E. En este sentido, la estructura de

cuadro 43

Estructura de financiación de los Estados sociales de bienestar de la C.E.E., expresado en porcentajes del total de ingresos en 1.981 (1)

Países	cotizaciones de		aportac. del Estado	Otros ingr.	Total
	empresar.	beneficiar.			
Países Bajos	29,7	27,1	32,6	10,6	100
Alemania	34,7	24,5	37,7	3,1	100
Italia	45,7	10,7	41,6	2,0	100
Bélgica	33,1	14,0	49,9	3,1	100
Gran Bretaña	27,1	12,5	53,0	7,3	100
Irlanda	18,6	8,6	71,9	1,0	100
Francia	45,5	19,0	32,7	2,8	100
España (2)	49,4	15,5	34,5	0,6	100

(1) Incluye gastos de protección social y gastos en educación

(2) Corresponde a 1.982

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Eurostat, ODCE, 1.985b: 83 y ss, Anuario de Estadísticas Laborales 1.985 y Cuentas de las Administraciones Públicas

cuadro 44

**Estructura de financiación de la seguridad social (incluido
desempleo)**

En porcentaje del total de ingresos

Años	Cotizaciones sociales a cgo. de			Transf. del Estado	Otras	Total
	empleadores	asegurados	total			
1.970	73	17	90	5	5	100
1.973	73	18	91	5	4	100
1.975	76	17	93	4	3	100
1.977	77	18	95	3	2	100
1.979	72	17	89	9	2	100
1.981	64	17	81	17	2	100
1.983	59	18	77	20	3	100
1.985*	54	19	73	25	2	100

* previsión

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Boletín del Banco de España

cuadro 45

Subvenciones del Estado a la seguridad social

En miles de millones de pesetas constantes de 1.975, en número
índices y en % del PIB

Años	Pts. ctes. de 1.975	Nros. índices 1.975 = 100	% PIB
-----	-----	-----	-----
1.970	16,5	62	0,4
1.971	22,2	83	0,5
1.972	26,4	98	0,5
1.973	27,2	102	0,5
1.974	39,1	146	0,7
1.975	26,8	100	0,4
1.976	27,4	102	0,5
1.977	22,3	83	0,4
1.978	58,7	219	0,9
1.979	72,9	272	1,2
1.980	121,1	453	1,9
1.981	146,0	546	2,3
1.982	247,3	924	3,8
1.983	192,1	718	2,9

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Boletín del Banco de España

financiación de los ESB desarrollados de la C.E. se caracteriza por una variedad de estructuras de financiación que van desde una financiación en su mayor parte vía impositiva (Dinamarca, Irlanda) hasta una financiación centrada en una elevada proporción de cotizaciones sociales a cargo de los empleadores (países latinos), pasando por estructuras más o menos equilibradas entre aportaciones vía impositiva y cotizaciones sociales a cargo de empleadores y beneficiarios (Alemania federal y Países Bajos).

Ahora bien, aunque el predominio de la financiación vía cotizaciones sociales a cargo de los empleadores es el rasgo definitorio básico de la estructura de financiación del ESB, y más aún de los gastos en seguridad social (cf. cuadro 42), es preciso analizar más detenidamente la evolución que ha seguido durante el período de análisis. ¿Sobre quiénes ha recaído la financiación de la expansión del ESB durante el período de tiempo analizado?, ¿ha supuesto la transición política un cambio en la estructuración de las fuentes de financiación?, ¿ha supuesto la política de estabilización frente a la crisis económica un cambio en la financiación del ESB?, ¿cuál ha sido la evolución en los demás ESB desarrollados de la C.E.? Estas son las principales preguntas a las que se tratará de dar respuesta en lo que sigue.

La evolución que ha seguido la financiación del ESB hasta los Pactos de la Moncloa se ha caracterizado por la continuidad. Esto es, que el Estado se hizo cargo de la financiación de los mayores gastos que le correspondía pagar con cargo al presupuesto público mientras que los mayores gastos en seguridad social se financiaron mayormente mediante un aumento de las cotizaciones sociales, que en su mayoría

eran y son financiadas por los empleadores. A pesar del aumento de los gastos financiados con cargo a los presupuestos públicos (mayormente educación) y a pesar de que el Estado aumentó las transferencias al sistema de seguridad social (cf. cuadro 45), comoquiera que el crecimiento de la materialización financiera desde 1.970 ha estado dominado por el crecimiento de los gastos distribuidos a través del sistema de seguridad social (gastos sanitarios hasta el comienzo de la transición y gastos en pensiones a partir de entonces; cf. cuadro 22), la importancia de la financiación del ESB mediante cotizaciones sociales aumentó hasta que la aplicación de los Pactos de la Moncloa hizo invertir la tendencia. De esta forma el franquismo y el primer gobierno de la transición hizo recaer la financiación de la expansión de los gastos sociales de bienestar sobre las cotizaciones sociales y más concretamente sobre las cotizaciones empresariales, pues la distribución de las cargas sociales entre empleadores y empleados permaneció prácticamente inalterada de 1.970 a 1.977 (cf. cuadro 44). Esto es, la expansión de los gastos sociales de bienestar en un contexto de crisis económica y de fuerte pérdida de empleo se hizo recaer sobre el factor trabajo y, por tanto, sobre los precios, por lo que la financiación de la ampliación de los gastos sociales de bienestar se hizo mayormente vía inflación y sin planteamientos de justicia distributiva.

A raíz de los Pactos de la Moncloa en 1.977 se produce un cambio de tendencia en la financiación de la seguridad social. En dichos pactos se establecía el compromiso de elevar la cuota de financiación estatal al 8,2 por ciento en 1.978 y con el horizonte del 20 por ciento en 1.983 (cf. 1.977: 28). Aunque en un principio dichos acuerdos no se cumplieron (la cuota de transferencias estatales en 1.978 fue

del 7,5 por ciento), lo cierto es que se inició una tendencia al crecimiento de la financiación de la seguridad social vía impositiva que se ha mantenido hasta el presente y que ha elevado incluso el tope establecido en los referidos pactos (cf. cuadros 44 y 45). Paralelamente a este crecimiento de la importancia de la financiación pública de la seguridad social y, por tanto del ESB, se ha producido una reducción sistemática de la financiación vía cotizaciones sociales. Esta reducción se ha centrado, como puede comprobarse en el cuadro 44, en la reducción de las cargas sociales de los empleadores y en este sentido constituyen una pieza importante de la política de ajuste a la crisis económica particularmente a partir de 1.980. A pesar de que en el cuadro 45 no queda reflejado, las cotizaciones aplicables a los trabajadores han permanecido sustancialmente inalteradas, pues la ligera disminución en el tipo de cotización aplicable por contingencias generales se ha visto compensada con el aumento de los tipos aplicables por desempleo.

Ahora bien, la disminución de la importancia de las cotizaciones sociales dentro de la financiación de la seguridad social en particular y del ESB en general no significa, sin embargo, necesariamente ni una disminución de la cuantía de la cotización media por afiliado, ni que todos los asegurados se hayan visto igualmente afectados. De hecho, la cotización media mensual para contingencias generales no disminuye en términos constantes sino a partir de 1.979 (cf. el cuadro 5 del anexo estadístico). Por otra parte, mientras que las cargas sociales disminuyen (a partir de 1.979) para el régimen general, la cotización media de los regímenes especiales presenta una tendencia creciente sistemática que afecta principalmente a los regímenes más especiales (toreros, futbolistas, artistas, etc.), a los de empleados de

hogar y a los autónomos. Se trata de una política tendente a reducir las elevadas diferencias en las cotizaciones (privilegios) dentro de los distintos regímenes a fin de repartir más igualitariamente las cargas sociales dado que los beneficios (política de mínimos) afecta a todos por igual, siendo incluso en parte financiados por el régimen general (cf. cuadro 6 del anexo estadístico).

En resumen puede decirse que la evolución de la estructura de financiación del ESB se caracteriza durante la fase final del franquismo y los comienzos de la transición por el continuismo que se traduce en una mayor financiación del ESB mediante cotizaciones sociales y a raíz de los Pactos de la Moncloa por tres tendencias, a saber: fuerte aumento de la financiación estatal y concretamente de las transferencias del Estado a la seguridad social; disminución de las cargas sociales que pesan sobre los empleadores (congelada desde 1.985); y disminución de las grandes diferencias entre la cotización media dentro de los distintos regímenes, lo que se traduce en un descenso en términos reales de la cotización media en el régimen general y un aumento en términos reales de la cotización de los regímenes especiales.

¿Cuál ha sido la evolución que ha conocido la estructura de financiación de los ESB desarrollados de la C.E.?. Un rasgo característico general de la evolución de la estructura de financiación de los gastos de protección social, y por tanto del ESB, de estos países ha sido la disminución de las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores. Esta disminución de las cargas sociales sobre el factor trabajo se ha traducido en un incremento de las aportaciones estatales y en general también de las cotizaciones a cargo de las personas protegidas. Si bien no existe una relación

sistemática entre la importancia relativa de las distintas fuentes de financiación y las tendencias de reestructuración de la financiación del ESB, sí puede constatarse que la política de estabilización económica se ha traducido en general en un aumento de las aportaciones estatales allí donde éstas tenían relativamente poca importancia (cf. cuadro 6 del anexo estadístico). El aumento de las aportaciones de los beneficiarios no está, sin embargo, en relación con su importancia relativa en la financiación de los gastos en protección social. Por tanto, la variedad de situaciones que se da en la financiación del ESB y en su tendencia de evolución es tan alta como la propia variedad del nivel de materialización de ESB. En este sentido, por tanto, la evolución de la estructura de financiación del ESB español es paralela a la tendencia de los demás ESB de la C.E., esto es, el objetivo de la misma es ante todo disminuir las cargas sociales que pesan sobre el empleador de mano de obra.

NOTAS

(1) Sobre las características de este modelo véanse las páginas y ss así como, por ejemplo, Alonso Olea, "Cien años de seguridad social", en Papeles de Economía Española, 12/13, 1.982

(2) La dependencia de la cuantía de la prestación del período cotizado depende del tipo de prestaciones. Las prestaciones de invalidez derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional así como la Incapacidad laboral transitoria se determinan en función del salario.

(3) La base reguladora que se toma en la determinación de la pensión es aquella que corresponde a los dos o diez últimos años, según sea (o haya sido) de aplicación la ley 26/1.985 o no, respectivamente. El que la pensión proporcione el nivel de vida medio adquirido durante la vida laboral, suponiendo 35 años de cotización (lo que da derecho a una pensión del 100 por 100 de la base reguladora), depende de varios factores, a saber: 1) de la evolución en el tiempo de los ingresos sujetos a cotización y de la medida en que éstos queden plasmados en la base reguladora de los últimos años de cotización; 2) de la discrepancia entre los ingresos realmente percibidos y la base de cotización y 3) de la incidencia de la inflación y su toma en consideración por la legislación en la actualización de las bases de cotización. Cuanto mayores sean los resquicios a través de los cuales los

mecanismos de determinación de la pensión y de las bases de cotización se alejen de los ingresos realmente percibidos por el trabajador, tanto menos representará la prestación el nivel de vida medio adquirido por el beneficiario durante su vida laboral.

(4) S.O.V.I. es el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez de 1.947 que desapareció con la reforma que se inicia en 1.963 y en base al cual todavía se siguen pagando pensiones. Para más detalles cf. L.E. de la Villa y A. Desdentado, Manual de la seguridad social, Aranzadi, Pamplona 1.979, p. 129.

(5) Cf. la nota del cuadro

(6) Estos datos se han obtenido aplicando el referido indicador a los datos proporcionados por Eurostat, National Accounts, sobre el consumo privado en educación y por la OCDE, Dépenses sociales 1.960 - 1.990, Paris 1.985 sobre el gasto público en educación.

(7) Los problemas en la acción protectora que la propia Administración reconoció en el libro naranja pueden resumirse como sigue. Como problemas generales se reconocen: 1) la existencia de discriminaciones en la protección debido a la existencia de a) diferencias de protección según la naturaleza del riesgo (profesionales o comunes), b) diferencias por razón de sexo (p.e., en la viudedad) y c) diferencias de protección por razón de la pertenencia a un colectivo profesional determinado (esto es, los regímenes especiales); 2) la continuada pérdida del carácter sinalagmático de las prestaciones ; y 3) desequilibrios,

tanto por exceso como por defecto, en algunas contingencias.

Respecto a los problemas particulares de los distintos tipos de prestaciones la Administración reconoció que en las pensiones existía ausencia de coordinación, carencia de una regla general reguladora de las compatibilidades de las pensiones entre sí y con el trabajo y la exigencia del alta en el momento de producirse el hecho causante como requisito de la protección. En cuanto a las pensiones de invalidez reconocía la discutibilidad de alguno de los elementos que configuran el concepto de invalidez protegible, la propia invalidez como objeto de una sobreprotección y la artificiosidad de los grados de invalidez. En las pensiones de jubilación se subrayaba la ausencia de criterios para la determinación de la edad desde la que se puede acceder a la pensión, la escasa relación entre la protección otorgada y las características de la carrera de aseguramiento del beneficiario. En las prestaciones de muerte y supervivencia se consideraba la existencia de una generosidad protectora en los supuestos de viudedad y se reconocía la inadecuación del requisito de convivencia. En las prestaciones familiares se hacía hincapié en la existencia de prestaciones desfasadas con respecto a la realidad cultural y sociológica así como se reconocía (cómo no!) su limitación protectora.

Respecto a la asistencia sanitaria, los problemas que la Administración señala se resumen en el reconocimiento de que el sistema vigente se fundamentaba en unos principios sanitarios totalmente desfasados, en que no logra la universalidad de las prestaciones, en que no regula de forma global y coherente la asistencia psiquiátrica y en que existe una descordinación y falata de integración entre las distintas redes públicas asistenciales. Cf. Ministerio de

Trabajo y Seguridad Social, Documento base sobre a reforma de la seguridad social para la comisión tripartita del Acuerdo Económico y Social (A.E.S.), Madrid 1.985, pp. 32 y ss.

(8) Véase nota 18 del capítulo 1

(9) Este 24 por ciento es la economía de escala por vivir dos personas en un mismo hogar que implícitamente reconoce la seguridad social, pues representa la diferencia entre la pensión mínima de viudedad y la pensión mínima de jubilación sin cónyuge a cargo, ambas para mayores de 64 años.

(10) La diferencia entre la pensión mínima con cónyuge a cargo y sin él era cuando se estableció por vez primera en 1.984 del 2,8 por ciento, cifra que ha ido creciendo de forma muy lenta a base de hacer crecer las pensiones mínimas sin cónyuge a cargo al ritmo de la inflación prevista, mientras que las que se reconocían a los pensionistas con cónyuge a cargo se han hecho crecer ligeramente por encima de la tasa de inflación esperada (6 y 8 por ciento respectivamente en 1.987). En 1.987 la diferencia entre una pensión mínima y otra era de solamente el 11,3 por ciento.

(11) Cf. p. 154 y la nota 12 del capítulo 3

(12) La política social del gobierno socialista francés vino a mejorar sensiblemente esta situación al elevar el poder adquisitivo de la pensión mínima sin cónyuge a cargo un 26 por ciento. Con ello elevó esta pensión mínima por encima del umbral de la pobreza desde el 95,5 por ciento en 1.981 al 120 por ciento en 1.983. Para más detalles véase el Libro blanco de la protección social en Francia, Ministerio de Trabajo y

Seguridad Social, Madrid 1.985, pp. 24 y 25

(13) Estos datos se obtienen aplicando el umbral de la pobreza cifrado en 610,3 DM por mes a la tabla de distribución de las pensiones por niveles de ingreso que figura en el anexo estadístico (cuadro).

(14) Esta cifra puede incluso incrementarse si se logra, lo que es factible, que el servicio social de asistencia social cubra los gastos de alquiler de la vivienda (cf. Baecker et al., Sozialpolitik, Bund V., Koeln 1.980, pp. 74 y ss.

(15) Los beneficiarios de pensiones del S.O.V.I. (véase supra n. 4) en 1.982 eran en el caso de las pensiones de jubilación del régimen general un 8,2 por ciento y un 4,5 por ciento en las pensiones de invalidez.

(16) La encuesta de EDIS sobre la pobreza al preguntar a los entrevistados sobre los ingresos mínimos necesarios por persona y clasificarlos por grupos de edad obtiene que solamente el 14,2 por ciento de los encuestados mayores de 65 años consideran como mínimo unos ingresos entre 15.001 y 17.500 pts. mensuales (tramo en el que se encuentra la pensión media de viudedad para mayores de 65 años), mientras que los que consideran que necesitan entre 17.500 y 20.000 pts. mensuales son el 26,1 por ciento; el 29,8 por ciento considera que se necesitan más de 20.000 pts. mensuales en 1.983. Véase EDIS, pobreza y marginación, en Documentación social, 55-56, Madrid 1.984, p. 154

(17) Estas características son de aplicación tanto para la

regulación restrictiva de la Ley Básica de Empleo de 1.980 como para la ley 31/1.984.

(18) Entre otros aspectos hay que destacar la voluntad de trabajo materializada en la inscripción dentro de un plazo (plazo suprimido por la ley 31/1.984) en una oficina de empleo.

(19) Salvo la escasamente operante excepción introducida por la ley 31/1.984 de los trabajadores con cargas familiares que hayan cotizado al menos 3 meses pero no lleguen a los 6 meses mínimos. Caso de que así sea tienen derecho a una prestación asistencial por tantos meses como hayan cotizado.

(20) Solamente a partir de 1.980 con la Ley Básica de Empleo los beneficiarios que hayan agotado las prestaciones por desempleo (contributiva o asistencial) y que carezcan de rentas de cualquier naturaleza superior al SMI (junto con los demás requisitos) tienen derecho a estar asegurados socialmente contra el riesgo de enfermedad. Es lo que se denomina prestaciones médico-farmacéuticas.

(21) La base está formada por 1.975 hogares de ciudades de más de 250.000 habitantes.

(22) Cf., entre otros, I. Cruz Roche y A. Desdentado, "Las prestaciones de desempleo ante la crisis" en Papeles de Economía Española, 12/13, 1.982; L.E. de la Villa y A. Desdentado, "Cobertura de desempleo" en El derecho de trabajo y de la seguridad social ante la crisis económica. I Jornadas de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense, Madrid 1.984; P. Montero Lebrero, "Problemática de la protección al

desempleo en España" en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Mercado de trabajo y crisis económica, Madrid 1.985; y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Empleo y paro en España durante 1.985, Madrid 1.985.

(23) Así, por ejemplo, el A.E.S. llevó finalmente a la modificación de las condiciones en que se reconocen las prestaciones por desempleo así como la duración de las mismas (ley 31/1.984). El objetivo de estas mejoras era precisamente mejorar la cobertura de las prestaciones.

(24) El umbral que se establece para acceder a las prestaciones asistenciales es, teniendo cargas familiares, que la renta media per cápita sea inferior al SMI. La contradicción en que incurre la regulación respecto a la prestación que luego se reconoce (75 por ciento del SMI), que no tiene en absoluto en cuenta las cargas familiares ni la verdadera situación de necesidad, es evidente.

(25) Véase p. 248

(26) Cf. p. 249

CAPITULO 5

**LA POLITICA DEL GOBIERNO SOCIALISTA EN EL DESARROLLO DEL
ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR ESPAÑOL**

En los dos anteriores capítulos se ha analizado la evolución del ESB español mayormente hasta el año 1.982. Corresponde ahora analizar las transformaciones que han tenido lugar a partir de dicho año, concretamente a raíz del cambio de gobierno y el acceso a la gestión del ESB español del gobierno socialista.

La investigación comparada ha discutido con profusión, como se ha tenido ocasión de comprobar en el capítulo 3, la importancia de la gestión socialdemocrática del ESB y su incidencia en la evolución del mismo. Las tesis al respecto, como se recordará, iban desde la negación de toda diferencia sustantiva en la configuración y evolución del ESB hasta la afirmación de rasgos específicos en la evolución de los ESB gestionados por gobiernos socialdemocráticos, rasgos específicos que dependían de una serie de circunstancias políticas, sociales y temporales (cf. p. 474) (1). Una de las tesis manejadas en este segundo tipo de enfoques, esto es, en aquellos que defienden la existencia de diferencias en la evolución del ESB gestionado por gobiernos socialdemocráticos, se centra en lo que cabría denominar "cambio de rumbo" en la evolución de la materialización de los valores del ESB (cf. Schmidt, 1.982: 40 y ss.). A este respecto surge, entonces, la pregunta: ¿se ha producido en España un cambio de rumbo en la materialización de los valores del ESB durante la primera legislatura socialista?. ¿Puede afirmarse que con la gestión socialista del ESB español se han solventado, si no todos los problemas, sí al menos algunos de los problemas fundamentales que tenía planteado el ESB español y que han sido subrayados en los dos capítulos anteriores?. ¿Cuáles son las señalizaciones que el gobierno socialista ha colocado en el camino del desarrollo del ESB español?. ¿Se ha producido realmente un cambio de

rumbo, una nueva orientación en la realización de la idea del ESB?.

La respuesta a estas preguntas no es tan fácil como en principio podría suponerse. Por una parte es necesario establecer un punto de referencia a partir del cual destacar y discutir los cambios o reformas de carácter relevante habidos durante la primera legislatura socialista. Por otra parte es necesario valorar la relevancia de los cambios identificados. Estas dos circunstancias son difíciles de establecer por cuanto están fuertemente mediadas por la ideología; a ello hay que añadir el particular contexto económico en el que se produce la gestión socialista del ESB español y que no permite crecimientos espectaculares y sostenidos del gasto público. Una forma de resolver el problema planteado por la identificación de los cambios sustanciales habidos en la materialización del ESB español es acudir a los principales aspectos de la materialización financiera de los valores que representa el ESB, tal y como se hizo en el capítulo anterior, y analizar entonces en qué sentido han evolucionado. Este proceder, no obstante, presenta ciertas limitaciones a la hora de descubrir los posibles "cambios de señalización" en el rumbo de evolución del ESB. Más concretamente, no permite identificar de forma totalmente adecuada cuáles son dichas "señalizaciones" y en qué dirección apuntan las mismas. Por ello es necesario acudir también a otras ayudas que permitan dicha identificación. El tipo de ayudas a las que aquí se ha acudido están representadas por las fracturas de interpretación del ESB más significativas entre los distintos actores políticos del ESB, más concretamente, entre las ideologías político-sociales más relevantes. Ya se ha indicado anteriormente que si bien existe un consenso

político en torno a los valores y fines del ESB, al menos hasta mediada la pasada década, no todos los partidos políticos dan la misma interpretación, ni reconocen la misma relevancia a los distintos fines y valores singulares del ESB. Con objeto de evidenciar los eventuales cambios de rumbo introducidos por la política social socialista se han considerado como puntos de referencia determinados aspectos institucionales del ESB relevantes desde el punto de vista socialdemocrático y cuya interpretación difiere sustancialmente de la significación que les han otorgado los partidos liberal-conservadores. Se trata, por un lado, del papel asignado al principio de aseguramiento social, interpretado por la corriente liberal-conservadora a la luz del principio de subsidiariedad (como "ayuda para la autoayuda") mientras que las posturas socialistas ven en el mismo un mecanismo de garantía del status social adquirido en el mercado de trabajo. Otro aspecto institucional del ESB relevante al respecto es el papel asignado al principio de provisión, esto es, a las prestaciones universales, sin contrapartida monetaria y a título de derecho subjetivo. Por último, aunque no en último lugar, se considerará la evolución de los mecanismos de control social de la materialización del ESB, pues la socialdemocracia ha defendido tradicionalmente la participación social en la definición y aplicación de la política pública.

Estos tres puntos de referencia para enjuiciar las reformas llevadas a cabo en la materialización del ESB durante el período de gestión socialista proporcionarán las claves para identificar los rasgos esenciales de la transformación del ESB español. Por otra parte, la comparación de las reformas practicadas con los problemas que tiene planteados el ESB español y que han sido subrayados y

discutidos en el anterior capítulo permitirá hasta cierto punto la valoración de las mismas. Esto es, que con el recurso a determinados aspectos esenciales de cómo ha interpretado la socialdemocracia el ESB y a los puntos de vista desarrollados hasta el presente en este trabajo es posible dar una respuesta bastante adecuada a las preguntas arriba planteadas.

En la primera sección de este capítulo se discuten de forma más extensa las diferencias de interpretación que desde la socialdemocracia y desde el liberal-conservadurismo se han hecho de los principios de organización de la materialización de los valores y fines del ESB. Esta discusión tiene como objetivo evidenciar los puntos de referencia a partir de los cuales enjuiciar si se ha producido un cambio de rumbo en la evolución del ESB español y en caso afirmativo en qué dirección apuntan, esto es, si las señalizaciones apuntan en la dirección de las interpretaciones socialdemocráticas sobre las áreas particulares del ESB. A este respecto, la discusión habrá de centrarse, como se ha indicado, sobre aspectos concretos en la forma de entender la materialización de la idea del ESB y no sobre la visión global del mismo. Ahora bien, los movimientos socialdemocráticos nacionales no han entendido tampoco siempre de igual forma la materialización de los valores del ESB, por ello aquí se acudirá mayormente a la visión socialdemócrata alemana del ESB. Antes de abordar dicha discusión se hace, sin embargo, un pequeño excursus introductorio sobre el papel de la socialdemocracia en la aparición de los mecanismos que constituyen el ESB.

En la sección segunda y tercera del capítulo se discuten los eventuales puntos de "cambio de rumbo" y la dirección en que apuntan "las señalizaciones". Ello se hace mediante la

aplicación de los criterios desarrollados en la sección anterior a las múltiples reformas introducidas por el gobierno socialista en la materialización del ESB español. En este caso la discusión no se ha limitado únicamente a la materialización financiera del ESB -sección tercera-, sino también a la regulación de las instituciones de bienestar destinadas a realizar los valores y fines del ESB -sección segunda-. Comoquiera que en este segundo caso se discuten leyes que regulan la materialización del ESB, la discusión que sobre las mismas se realiza no ha de considerarse en ningún caso como un análisis jurídico de las mismas, sino que, dado que la política pública se instrumenta básicamente a través de leyes, es preciso referirse a las mismas para identificar los cambios habidos en la materialización del ESB.

Por último, en la sección cuarta se discute de forma global la evolución del ESB español durante el período de gestión socialista y ello desde los puntos de vista desarrollados tanto en el presente capítulo como en los anteriores. En esta sección se tratará, por tanto, de dar respuesta a las preguntas arriba formuladas.

1. LA SOCIALDEMOCRACIA Y EL ESB

Este excursus pretende ser lo que bajo dicho nombre se entiende, teniendo por objeto simplemente llamar la atención sobre determinados aspectos y presentar, como se ha dicho, los principios básicos de la interpretación socialdemocrática de los elementos institucionales del ESB. Por tanto, no se pretende ni hacer un análisis exhaustivo sobre el tema, ni mucho menos un análisis de la evolución del significado que se ha dado a los términos socialismo y socialdemocracia.

Conviene en primer lugar llamar la atención sobre los orígenes institucionales del ESB y la importancia que el movimiento socialdemocrático tiene en la aparición de los mismos. Los orígenes institucionales del ESB convencionalmente se asocian con la aparición de los seguros sociales (1). Aunque no cabe identificar la seguridad social, y mucho menos los primeros seguros sociales, con el ESB, sí es cierto, como se habrá adivinado ya, que la aparición de los seguros sociales constituye el punto de arranque a partir del cual se irá forjando uno de los pilares fundamentales de la idea del ESB. El establecimiento por vez primera en la Alemania Imperial de Bismarck de estos seguros sociales (limitados en un principio únicamente a los obreros con menores ingresos) constituye la contrapartida de la ley antisocialista, esto es, de la ilegalización del partido socialdemocrático alemán (2). Con la introducción de los seguros sociales pretendía Bismarck, por una parte, dulcificar la persecución del movimiento obrero al tiempo que minar el apoyo de los obreros

al partido socialdemocrático y, por otra parte, legitimar el recién unificado "imperio" alemán y ganarse el apoyo de los obreros a la causa imperial (cf. Zoellner, 1.981). A este respecto hay que destacar que el establecimiento de los seguros sociales es, por un lado, una medida de apaciguamiento del conflicto social y de las propias reivindicaciones sociales, particularmente del sufragio universal (cf. Lasalle, 1.973), planteadas por la clase obrera y, por otra, un intento de integración social de la misma dentro del sistema capitalista liberal. Una función similar cumple la introducción de los seguros sociales en Inglaterra por parte del gobierno liberal de Lloyd George en el período 1.911 - 1.914. En este caso la intención era la de restar votos al partidos laborista y ganar el apoyo de los obreros para el partido liberal (D. Fraser, 1.973: 142 y ss.), si bien estas no son las únicas causas para el establecimiento de las prestaciones sociales en Gran Bretaña (cf. Thane, 1.982: 106 y s.). La aparición de los seguros sociales constituye, por tanto, una forma de integración social del movimiento obrero y una forma de neutralizar la influencia de las ideas y las reivindicaciones del movimiento obrero. El establecimiento de uno de los pilares más importantes del ESB es, por tanto, una medida de integración social procedente de las fuerzas que tratan de conservar el "orden" si bien de carácter bastante restrictivo, pues el ámbito de los beneficiarios era en un principio bastante restringido, ampliándose sucesivamente (universalización).

La postura adoptada tanto por el sector no revolucionario del movimiento socialista, esto es, de la socialdemocracia, como del sector revolucionario fue en un principio de reacción y de rechazo, dado el propio origen de dichas instituciones. El núcleo de reivindicaciones más

importante de dicho movimiento era otro de los elementos constitutivos del ESB, a saber: el sufragio universal, esto es, la democracia (parlamentaria), por un lado, y los derechos obreros (derecho a la libre asociación y a la defensa de los intereses, a la huelga, etc.), por otro. El centro de las reivindicaciones socialdemocráticas no estuvo, en un principio, en el desarrollo de los seguros sociales, que habían sido concebidos y utilizados como mecanismo de neutralización de sus exigencias, de su existencia y de su poder, sino en sus propias condiciones existenciales y en las bases de su poder. El establecimiento de uno de los pilares básicos del ESB no apareció, por tanto, como consecuencia de la presión obrera para su establecimiento y desarrollo (3). Esto no quiere decir, sin embargo, que el movimiento obrero y la socialdemocracia rechazaran las mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores, sino que el establecimiento y el desarrollo de la seguridad social no constituyó el centro o uno de los centros de sus reivindicaciones hasta tanto no tuvieron asegurada su existencia política y las bases jurídicas de su poder. Sólo entonces, y con la conversión de los partidos socialdemocráticos de partidos de clase en partidos de masas, el desarrollo del capitalismo reformado es aceptado como vía de acceso al socialismo. Aunque el ESB no es considerado como la realización del ideal socialista, la interpretación que la socialdemocracia hace del mismo es ante todo pragmática, esto es, constituye una reforma parcial del capitalismo en dirección de la mejora de las condiciones de vida de las clases menos favorecidas y la forma de acceso más adecuada al socialismo democrático. Quizá la ilustración más clara al respecto sea la afirmación "más allá del Estado social sólo hay hoy Estado social", Estado social perfeccionado, (Zapatero, 1.986: 75). El ESB constituye desde

la óptica socialdemocrática el instrumento para lograr el equilibrio entre los principios de igualdad y libertad a través de la igualdad real de oportunidades, garantizando al mismo tiempo el principio democrático. Esta igualdad real de oportunidades no es sino la garantía de la satisfacción de determinadas necesidades consideradas como básicas y, por tanto, llamadas a ser satisfechas socialmente (cf. Laporta, 1.986).

La aceptación del capitalismo reformado por parte de conservadores, liberales y socialistas, el llamado consenso social en torno al Estado social o el "compromiso socialdemócrata" como lo denominara Dahrendorf y representado por el ESB, lleva a la aceptación del principio de garantía de recursos (asociado al de redistribución de la renta) y de satisfacción social de determinadas necesidades consideradas como básicas, aunque sobre la base de principios diferentes, que se enmarcan en última instancia en la tensión expansión - limitación del gasto público. Las diferencias entre el liberal-conservadurismo y la socialdemocracia se centran, por tanto, en la interpretación y significación de los principios de asignación de los gastos que materializan el ESB así como en la forma en que se realiza el control social de los mismos y en menor medida en las necesidades consideradas como básicas y, por tanto, a satisfacer socialmente.

Las tendencias que han regido el desarrollo de los seguros sociales hacia el sistema de seguridad social han sido la de la universalización y uniformización de la cobertura así como la unificación de las distintas cajas que aseguran contra un mismo riesgo. Estas tendencias han sido independientes de la afiliación política de los gobiernos que legislaron en tal dirección, pues la materialización del

"compromiso socialdemócrata" fue llevada a cabo en muchos países bajo gobiernos socialcristianos. La diferencia entre las distintas ideologías político-sociales se han centrado, como se ha indicado, en la filosofía de ese mismo gasto. El principio de subsidiariedad ha sido y continua siendo con renovada fuerza dado el auge del neoliberalismo, uno de los ejes centrales de la visión conservadora y liberal del aseguramiento social. La socialdemocracia, por el contrario, ha incidido en la especificidad del sistema de aseguramiento social y, por tanto, en la necesidad de la suficiencia e independencia del mismo. Esta dicotomía está presente y puede observarse claramente en los distintos proyectos de reforma de la seguridad social presentados por las distintas opciones políticas y sindicales (cf. Papeles de Economía Española, 12/13, 1.982: documentos).

Según el principio de subsidiariedad corresponde al individuo la responsabilidad principal de hacer frente a los riesgos y necesidades de su vida (4), se trata de lo que la literatura alemana ha denominado principio de "autoayuda" o de la "responsabilidad individual" (cf. Preller, 1.970: 316 y ss.; Buck, 1.976: 45 y ss). "El principio de subsidiariedad no establece que el miembro social (el individuo) sea el responsable primero y que solamente cuando haya consumido todas sus fuerzas y se demuestre la necesidad de una intervención complementaria de un tercero, entonces tiene que intervenir la sociedad", esto es, el principio de subsidiariedad no comporta una ley de pobres o un sistema de beneficencia. Por el contrario, "el organismo social, sea la familia, sea el Estado, tiene que establecer las condiciones y precondiciones bajo las cuales el miembro social, en el caso de la familia el niño, en el caso del Estado el ciudadano individual y las propias familias, sean capaces de

ser responsables" (Buck, 1.976: 46 y s.). La intervención de la sociedad ha de estar orientada, por tanto, al establecimiento o a la restitución de la propia capacidad de ayuda, de ahí que el liberal-conservadurismo conciba la política social como "la ayuda para la autoayuda". Este hecho no se ve como contradictorio con el principio de obligatoriedad del aseguramiento social, pues desde este punto de vista, la seguridad social descansaría sobre la "autoayuda" que se materializa bajo la forma del aseguramiento obligatorio (cf. Preller, 1.970: 316). El principio de subsidiariedad juega un importante papel en la definición de las tendencias futuras de la actuación pública en materia social en las posturas neoliberales y neoconservadoras. Este principio es el eje sobre el que descansa el llamado modelo de los tres pilares de la seguridad social (un primer nivel básico de carácter asistencial, un segundo nivel contributivo y un tercer nivel libre dejado a la iniciativa privada) y la nueva tendencia de descompromiso social, también tildada de nuevo "darwinismo social" (Rodríguez Cabrero et al., 1.985: 17), caracterizada por la voluntad de asistencialización del sistema de seguridad social.

Frente a este planteamiento las tesis socialdemocráticas, dentro de su concepción de la justicia social, han defendido la suficiencia de las prestaciones, no en un sentido mínimo, sino en el sentido de aseguramiento del nivel de vida adquirido en el mercado de trabajo (Ehrenberg y Fuchs, 1.980: 366 - 369, 384). La incidencia en la suficiencia de las prestaciones sociales del ESB llevó siempre a considerar superflua la integración dentro del modelo de aseguramiento social de un nivel complementario libre (modelo de los tres pilares), porque, se argumentaba,

la suficiencia de las prestaciones hacía ociosa la inclusión dentro del modelo de seguridad social de un sistema complementario. No se negaba la actividad de las empresas de seguro, sino que simplemente no se incluía dentro del modelo de seguridad social. La existencia de un modelo complementario libre dentro del modelo de seguridad social no haría sino evidenciar la insuficiencia de las prestaciones. Así, H. Ehrenberg, a la sazón ministro socialdemócrata de trabajo de la coalición social-liberal, al abordar el tema de la existencia de regímenes complementarios y de diferentes regímenes de asegramiento social, señala la necesidad de la armonización y del reforzamiento del objetivo de las pensiones de garantizar el nivel de vida mediante el principio contributivo (Ehrenberg y Fuchs, 1.980: 369, 370 - 375). El acento socialdemocrático en cuanto al sistema de garantía de rentas se centra, por tanto, en la garantía del nivel de vida adquirido durante la vida profesional, lo que conlleva también la exigencia de la inclusión de todos los colectivos sociales dentro del sistema de solidaridad social (seguridad social), lo que evitaría a su vez problemas de lagunas en la cobertura. Para las situaciones de necesidad probada, y como instrumento de lucha contra la pobreza y de redistribución de la renta, estaría, al igual que para las posturas conservadoras pero con procedimientos menos rigurosos, un régimen de asistencia social que reconociera prestaciones bajo prueba de necesidad, por tanto, al margen del sistema contributivo de la seguridad social y como complementario del mismo, pero, y aquí está la exigencia socialdemocrática, cuyas prestaciones se ligaran al crecimiento de la renta nacional. Esto es, la socialdemocracia, además de negar la justificación de la pobreza (así, por ejemplo, Zapatero, 1.986: 81 y s.),

considera ésta como relativa al nivel de vida de un momento histórico concreto y no como una condición ahistórica.

En el momento en que desde las posturas conservadoras y neoliberales se ataca a la seguridad social queriéndola convertir en un sistema que garantice una renta mínima de forma universal y al margen del principio contributivo que evite la pobreza (a todos los ciudadanos se les garantiza una pensión uniforme tal que sitúe a sus beneficiarios por encima del umbral de la pobreza), la postura socialdemocrática se centra en la defensa del principio contributivo de la seguridad social, de forma que las prestaciones garanticen el nivel de vida adquirido durante la vida laboral. Esta defensa se concreta en distintos aspectos. Por un lado, en la propia solidez financiera del sistema que lo haga económicamente viable a corto y largo plazo, esto es, la garantía del equilibrio entre ingresos y gastos (5). Por otro lado, en las propias condiciones de reconocimiento de las prestaciones que eviten la asistencialización del sistema y garanticen el principio contributivo; los problemas que se derivan de la insuficiencia de años cotizados para lograr garantizar el nivel de vida se solventarían temporalmente con una prestación mínima, pero a largo plazo la seguridad social debiera de incluir a toda la colectividad, de forma que todos pudieran acreditar el número de años suficientes para acceder a una pensión que garantice su nivel de vida (esto llevaría, por ejemplo, a reconocer el trabajo de las mujeres en la crianza de los hijos) (cf. Ehrenberg, 1.978 y Ehrenberg y Fuchs, 1.980: 353 - 400).

Las demandas socialdemocráticas se han inclinado tradicionalmente también por el desarrollo del principio de provisión en la asignación del gasto unido a la idea de

universalidad. La máxima expresión y la más clásica de esta idea ha sido siempre el modelo de sanidad establecido por el gobierno laborista británico tras el fin de la segunda guerra mundial, esto es, de lo que se denomina un "servicio nacional de salud" (cf., p.e., Titmus, 1.958: 133 y ss.). Pero las exigencias de prestaciones de provisión universales no han sido referidas únicamente a la producción de bienes y servicios (también denominadas prestaciones en especie), sino que se han extendido también a las prestaciones monetarias ejemplificándose en las asignaciones por hijos a cargo (tal como se estructuran en Alemania) (6). El desarrollo de este tipo de prestaciones constituiría en opinión de Preusser (1.981: 24 - 29) uno de los planteamientos de desarrollo de una política social de signo progresista en un momento en que el tema a debate es la reducción del gasto público. Dentro de esta misma línea estaría también la demanda de desarrollo de servicios sociales que mejoren la calidad de las prestaciones sociales (Ehrenberg, 1.978: 21).

Por último, aunque no en último lugar, se quiere llamar la atención sobre un punto que ha constituido siempre una de las diferencias sustanciales entre los planteamientos conservadores y los socialdemocráticos: se trata del control social de las distintas instituciones que materializan el ESB. El planteamiento de las posturas conservadoras o liberales ha sido que el gobierno es el sujeto dotado de suficiente legitimidad democrática como para ejercer dicho control sobre el gasto. Esta postura no eliminaba totalmente la participación social en la gestión, aunque sí limitaba sustancialmente la capacidad de control y de determinación del gasto como ha podido verse en todas las medidas reformadoras de la seguridad social tomadas por los distintos gobiernos de la UCD (cf. L.E. de la Villa, 1.982; A.

Desdentado, 1.977: 180 - 182). La socialdemocracia ha defendido siempre un control social de los gastos sociales, dentro del marco de desarrollo de la idea democrática más allá del nivel político y de un ambiguo significado de la idea de control. Esto es, se trataba de desarrollar la idea democrática del socialismo. Así, esta preocupación no podía faltar tampoco dentro de los planes de reforma socialista de las instituciones de protección social en Francia (cf. Libro Blanco sobre la Protección social en Francia, 1.985: 36 y s.). Esta participación social en la asignación del gasto se ha planteado normalmente como exigencia de participación en los consejos de administración de los sindicatos, organizaciones de usuarios y de profesionales, entre otros, y con una vaga definición de un poder efectivo que al menos perseguía quitar a la administración pública el completo control de las instituciones del ESB.

Una vez discutida y evidenciada la interpretación socialdemocrática de los principios de organización del ESB, corresponde ahora analizar a la luz de dicha interpretación las transformaciones habidas en la materialización de la idea del ESB durante la primera legislatura socialista a fin de poder dar respuesta a las preguntas planteadas al comienzo del capítulo.

2. REFORMAS INSTITUCIONALES DURANTE LA PRIMERA LEGISLATURA SOCIALISTA

El acceso al poder por vez primera en la historia española de un partido socialdemocrático estuvo acompañada de una gran expectación, entre otros aspectos, en cuanto al papel que en el futuro iba adoptar el Estado respecto a la economía y a la sociedad. Referido al ESB, en el sentido en el que se le ha dado en este trabajo, la expectación se centraba en la esperada y siempre frustrada reforma de los mecanismos de bienestar social heredados del franquismo durante la transición política. La expectación se centraba igualmente en el desarrollo y remodelación que se le iba a dar a la imagen del ESB que fue perfilándose durante la transición a fin de adaptarlo a la visión socialdemocrática del mismo. A fin de analizar y discutir las transformaciones habidas en la institucionalización del ESB español durante la primera legislatura socialista se discutirán primero en esta sección los cambios habidos o las nuevas concepciones introducidas en la institucionalización del ESB, para pasar después en la sección siguiente a analizar la evolución de los indicadores económicos en los que se plasma. Para ello se van a comentar aquí las principales leyes aprobadas por el Parlamento en el ámbito del ESB, poniendo de relieve los cambios habidos en la concepción de la materialización del ESB y su discusión en relación a la interpretación socialdemocrática del mismo. No se trata, por tanto, de realizar un análisis jurídico, sino de evidenciar los

principales cambios que se han introducido desde el punto de vista del bienestar y ponerlos en relación con la visión defendida por la socialdemocracia en este ámbito.

En todos los campos de materialización de la idea del ESB se han producido modificaciones más o menos importantes que, además de provocar la movilización de los grupos de interés afectados, han alterado la evolución y configuración del mismo. En unos casos se han materializado las esperanzas -o temores- que se albergaban; en otros, sin embargo, se han frustrado en mayor o menor medida las expectativas de cambio que se habían formado. En cualquier caso, las transformaciones habidas han sido importantes y en muchos casos de largo alcance. En conjunto puede afirmarse que se ha producido un afianzamiento del ESB, entendido en el sentido de una desasistencialización o mejora real de las prestaciones (pensiones), de una actualización -en el sentido de mejora- de las mismas adecuándolas a las tendencias actuales de desarrollo (sanidad, servicios sociales y en menor medida educación), ampliación relativa de la cobertura (sanidad, educación, desempleo, servicios sociales), si bien se han dejado importantes lagunas en cuanto al colectivo beneficiario de la protección social, afectando particularmente a los grupos más débiles (prestaciones familiares y asistencia social). Pero es preciso un análisis más detallado y por ello se procederá al análisis de cada una de las principales prestaciones. Las fuentes para analizar dicho cambio son los presupuestos programáticos incluidos en los Presupuestos Generales del Estado clasificado por programas así como en el Programa Económico a Medio Plazo (advuértase que se trata de un programa económico y no social o socioeconómico) y ante todo su articulación en leyes específicas sobre los distintos campos de prestaciones, que

no necesariamente han de coincidir con los supuestos programáticos antes discutidos.

2.1 TRANSFORMACIONES EN EL AMBITO DE LOS BIENES PREFERENCIALES

Si bien la materialización financiera de los bienes preferenciales no ha conocido una profundización de su importancia, medido tanto en términos del PIB como dentro del conjunto de los Presupuestos Generales del Estado, antes bien al contrario ha disminuído, en la concepción e institucionalización de dicho tipo de gasto social se han producido importantes cambios que es necesario poner de relieve. Al igual que se ha venido haciendo hasta ahora, ello se hará por cada tipo de gasto.

2.1.1 Cambios en la producción de prestaciones educativas

En el campo de la educación la transformación más relevante en cuanto a la concepción de cómo ha de ser la prestación de este bien (forma y contenido) ha venido fundamentalmente de la mano de la Ley Orgánica Reguladora Del Derecho a la Educación (LODE) de 1.983. Si bien este ámbito educativo no ha sido el único que ha sido reformado, pues la educación universitaria conoció finalmente su ley de reforma también bajo la gestión política socialista, la discusión aquí se centrará únicamente sobre la reforma de la educación básica y ello para mantener el paralelismo con la discusión

acometida en el anterior capítulo. Desde el punto de vista perfilado anteriormente conviene destacar dos aspectos de dicha ley, a saber: 1) además de reconocer el derecho a una educación básica, la ley establece el carácter gratuito de la misma, entiendo en este caso como básica la Educación General Básica (EGB) y la Formación Profesional de primer grado (FP 1), si bien deja abierta la posibilidad de ampliar dicha concepción; 2) la ley establece y regula la democratización de la enseñanza.

El primer aspecto que regula la ley, la gratuidad de la enseñanza básica, es esencial a la idea del ESB y su afirmación no por reiterada (la Ley de Educación de 1.970 ya lo estableció en su día, aunque se tardó más de una década en materializarlo) resulta intrascendente. No obstante, la ley adopta un planteamiento restrictivo al respecto, pues califica solamente como básica la EGB (de 6 a 13 años) y la FP 1, no siendo consecuente con la regulación del mercado de trabajo que establece el umbral de acceso en los 16 años. En este sentido, la ley se limita a reiterar lo que ya se había logrado, manteniendo dicha contradicción ya analizada en el anterior capítulo (cf. p.). La redacción de la ley es también restrictiva en relación a la actitud manifestada por el gobierno con respecto a lo que debía entenderse como educación básica, pues los planes gubernamentales (P.G.E. y Programa económico a medio plazo) establecieron como objetivos la escolarización completa de los 4 a los 16 años, aunque bien es cierto sin comprometerse a la gratuidad completa (esto es, incluida la enseñanza en centros privados).

La reforma socialista de la educación obligatoria se caracteriza en lo referente a la gratuidad, por tanto, por no

haber alterado el status quo, no adquiriendo mayores compromisos en este sentido. Ello no es sino una manifestación más de la política de contención del gasto público, centrada -como se verá- particularmente en el ámbito de la producción de bienes sociales o preferenciales, tendencia, por otra parte, que ya conocían los ESB desarrollados a raíz de la política social restrictiva iniciada en la segunda mitad de la pasada década.

Este carácter restrictivo puede constatare también en los mecanismos previstos para hacer frente a los costes de la educación media y superior. Desde el punto de vista del bienestar y del principio de igualdad de oportunidades, la posibilidad de continuar estudios intermedios y superiores no depende solamente de la gratuidad (o bajo precio) de la matrícula, sino también de otros factores como la necesidad de desplazamiento geográfico al lugar de estudio y los consiguientes costes de mantenimiento. Para hacer frente a estos dos tipos de gastos y facilitar así la materialización efectiva del principio de igualdad de oportunidades existen en los países con un ESB desarrollado dos tipos de mecanismos, a saber: por un lado, becas y, por otro, créditos preferenciales con bajos o nulos tipos de interés y con amplios plazos de amortización (7). Si bien, en el campo de las becas se han producido significativas mejoras, al aumentar su número y su cuantía, no por ello resultan suficientes desde el punto de vista del bienestar social y del fomento de una mayor igualdad de oportunidades (8). La limitación del número de becarios respecto al colectivo potencial y la ausencia de créditos preferenciales indican que los pasos que se han dado para garantizar una mayor igualdad de oportunidades han sido ciertamente limitados, lo que ha podido comprobarse al hilo de las recientes demandas

sociales a favor de mayores y más justos gastos en educación.

El segundo aspecto de la LODE relevante desde el punto de vista del ESB es, como se ha indicado, lo que se ha dado en llamar la democratización de la escuela. Este aspecto al igual que el fomento de una igualdad de oportunidades más efectiva ha sido una reivindicación característica de la socialdemocracia. La concepción subyacente en este punto es la necesidad de democratizar el Estado en todos sus niveles, introduciendo el control de los propios beneficiarios sobre la producción de los bienes y servicios sociales producidos con recursos públicos.

El modelo diseñado por la ley se basa en la creación de los "consejos escolares" a distintos niveles (escuela, comunidad autónoma y nacional) con funciones de control e incluso gestión y en los que están representados los distintos interesados en el funcionamiento del sistema educativo. La eficacia de estos órganos está todavía por ver, pero desde el punto de vista del control de los beneficiarios de la producción con recursos públicos del bien educación, e incluso de los propios profesionales de la misma, la composición y atribuciones del "consejo escolar del centro" (público o concertado) es sumamente amplia. Menos claro es el control de la programación general del Estado y de las CC. AA. en materia de educación, aunque cabe indicar que sus atribuciones no son, en principio, inoperantes, a pesar de que no puedan decidir sobre el volumen de recursos destinados a la educación (9).

La efectividad de estos mecanismos de participación está, como se ha indicado, todavía por ver, pero representan un avance en la configuración de la materialización de la idea del ESB. Si bien estos mecanismos no tienen capacidad

decisoria en materia presupuestaria (que corresponde al Parlamento) y de confección de la política educativa, no por ello han de ser inoperantes, pues constituyen una forma de dotar de voz autorizada y no despreciable a los colectivos directamente interesados en la prestación de este servicio público. Ello supone, por tanto, una reducción del monopolio absoluto de los ostentadores del poder político en la forma y contenido de la materialización del ESB, acercando dicha materialización a los que le dan el sentido de su existencia, esto es, a sus destinatarios.

2.1.2 Transformaciones en la producción de prestaciones sanitarias públicas.

La reforma de la sanidad pública es uno de los grandes capítulos del ESB español que estaba pendiente de realización desde los inicios de la transición política a la democracia (10). Es el gobierno socialista quien finalmente diseña un plan de reforma que si bien no es llevado totalmente a cabo, su aplicación parcial modifica sustancialmente el panorama de la sanidad pública española y ello a pesar de que la política sanitaria socialista haya sido criticada en el sentido de estar basada "demasiado en cambios semánticos y de mera reorganización de una parte del sector público, y no tanto en un proceso real de estructuración del sector sanitario" (J. de Miguel, 1.986: 31).

Desde el punto de vista del bienestar social adoptado en este trabajo, la reforma más importante procede de la promulgación de la Ley General de Sanidad (LGS) (1.986). Esta Ley recoge, amplía y sistematiza cambios que ya habían tenido lugar en los años anteriores a la promulgación de esta ley,

incluso durante la propia legislatura socialista y que habían sido llevados a cabo ante las dificultades surgidas en el proceso legislativo (así, la creación de los centros de salud) o tendencias presentes antes de la asunción del gobierno por el PSOE (así, la creciente importancia de la medicina preventiva, que ya se consideraba objeto de desarrollo en los pocos puntos que los Pactos de la Moncloa dedica a la salud y la sanidad -Presidencia de gobierno, 1.977: 53)), procediendo a una nueva reordenación del conjunto del sector público de la sanidad (que representa el 75 por ciento del sector sanitario -cf. Lobo y Ruiz, 1.985: 188-). Los aspectos de esta nueva reordenación que interesa destacar desde el punto de vista de la interpretación dada al ESB en este trabajo, son varios, a saber: una nueva concepción de la salud, la ampliación de la cobertura con el objetivo de lograr la universalización y el acercamiento de la institucionalización y de la gestión a los beneficiarios a través de la descentralización y del reconocimiento de la participación social (democratización de la sanidad) así como la voluntad de reducción de las desigualdades. A continuación se analizará cada uno de ellos por separado.

El funcionamiento de la atención social de las necesidades de salud descansaba sobre la ya periclitada distinción entre salud individual y salud colectiva y según la cual correspondía al individuo cuidar de su propia salud (ya sea de forma privada o mediante el aseguramiento colectivo, mercantil o posteriormente social), mientras que era competencia del Estado velar por la salud pública, en la que había que incluir también la asistencia benéfica (cf. Mansilla, 1.984: 132 y s.). Las nuevas concepciones en materia de salud al incidir sobre la centralidad de la prevención y educación sanitaria, de un lado, y la

rehabilitación, de otro, han socabado la legitimidad de dicho planteamiento. Por otra parte, el enfoque "integral" de la salud que ha ido imponiéndose a lo largo de los últimos años así como debido a los elevados costes de producción de los servicios sanitarios ha llevado a organismos internacionales como la O.M.S. o la O.I.T a recomendar la universalización de las prestaciones para el año 2.000 (O.I.T., 1.984: 78). La nueva Ley de Sanidad acaba con dicha concepción dualista y fundamentalmente reconstitutiva de la sanidad al manejar un concepto integral de la salud; en este sentido tiende a adquirir carácter central el concepto de salud sobre el de asistencia sanitaria. La actuación en el ámbito de la salud desde el punto de vista integral se plasma "en medidas en la promoción de salud, prevención de enfermedades, curación de todas las formas de pérdida de salud, reinserción social, animación de la participación comunitaria, la generación de hábitos de vida, etc." (MSC, 1.984: 142). La ley distingue al respecto cuatro funciones básicas, a saber: promoción de la salud, prevención, curación y rehabilitación y que tienen por beneficiarios al individuo, la familia y la comunidad.

La utilización de un concepto integral de salud tiene como consecuencia la ampliación de las prestaciones hasta ahora concedidas, abarcando aspectos hasta ahora no cubiertos o deficientemente cubiertos. Este hecho se traduce en primer lugar en la afirmación de la potenciación de la asistencia primaria, tanto a través de la mejora de las desacreditadas prestaciones en la asistencia ambulatoria del INSALUD, como sobre todo por el establecimiento y desarrollo de los denominados centros de salud. Los centros de atención primaria son el primer nivel de atención y los más marcados por la concepción integral de la salud, debiendo desarrollar medidas en los cuatro ámbitos funcionales en que se ha

dividido el objetivo de la salud. La ampliación de las prestaciones en este nivel se centra, por ejemplo, en la inclusión de la orientación y la planificación familiar así como de programas de salud materno-infantil y salud mental. De otro lado, y con carácter general, también se pretende ampliar el abanico de prestaciones ampliando la protección al ámbito de la salud mental (a todos los niveles y no solamente primaria). Ahora bien, esta ampliación no está claro si afectará también a un importante capítulo de la salud, la salud dental, pues la ley no dice nada al respecto y en los cálculos del coste de la reforma o no se tiene en cuenta (cf. MSC, 1.984) o sus redactores no saben si se incluirá (cf. IEE, 1.986: 131). La falta de integración de la salud odontológica dentro del Sistema Nacional de Salud que la ley configura sería ciertamente contradictorio con el planteamiento de "salud integral" que la ley defiende, pero coherente con la política restrictiva de gasto.

El segundo ámbito de la reforma sanitaria relevante desde el punto de vista del ESB es la universalización. Si bien el porcentaje de cobertura de la rama sanitaria de la seguridad social ha ido creciendo de forma continua a lo largo del tiempo, como tuvo ocasión de verse en el anterior capítulo (cf. cuadro 40), no se ha logrado asegurar socialmente a toda la población contra el riesgo de enfermedad y a cubrir esta laguna está llamado el "Sistema Nacional de Salud" que pretende materializar el derecho a la salud de todos los españoles y residentes. El modelo de prestación universal por excelencia es el Servicio Nacional de Salud británico, que fuera el que defendiera también el partido socialista en su programa electoral y que en un principio constituyó el modelo de referencia para la reforma de la sanidad española. Ahora bien, el tortuoso camino que

siguió el proyecto de ley acabó con el modelo de universalidad propio del "Servicio Nacional de Salud", aunque eso sí, conservó parte de su fonética al definir el modelo como "Sistema Nacional de Salud", lo que no es simplemente un cambio de significante sino, ante todo, de significado. Y este cambio de significado está en relación con la financiación de las prestaciones de salud.

El anteproyecto de ley definía un Servicio Nacional de Salud financiado exclusivamente (tras un período transitorio) con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (principio de provisión), y consecuentemente sin financiación por cuotas (principio contributivo), salvo una posible pequeña cotización en función del riesgo de accidentes de cada puesto de trabajo (11). La Ley General de Sanidad, sin embargo, guarda un silencio absoluto sobre una hipotética financiación totalmente pública. Por el contrario, la ley cita como fuentes de financiación de los Servicios de Salud de las CC.AA. integrantes del "Sistema Nacional de Salud" las siguientes: a) las cotizaciones sociales; b) las transferencias del Estado que abarcarán la participación en la contribución de aquél al sostenimiento de la seguridad social, la compensación por la extensión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a aquellas personas sin recursos económicos y la compensación por la integración, en su caso, de los hospitales de las Corporaciones Locales en el Sistema Nacional de Salud; c) tasas por la prestación de determinados servicios; y d) por aportaciones de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales" (art. 79). Si bien ello no excluye necesariamente la posibilidad de consecución de un modelo de financiación como el esbozado por el Anteproyecto, pues no se fijan porcentajes, todo ello denota la ausencia de una voluntad política de establecer un

Servicio Nacional de Salud en el sentido habitual del término (12). Como consecuencia del modelo de financiación adoptado por la ley de sanidad, existirán en lo sucesivo tres tipos de beneficiarios de prestaciones personalizadas según cómo contribuyan a la financiación del Sistema: los asegurados que financian el sistema con cotizaciones, los que lo hacen mediante el pago directo por prestaciones concretas y los antiguos beneficiarios de la beneficencia, esto es, beneficiarios sin recursos que no contribuyen a la financiación. Si bien esta categorización va en contra del principio de universalidad y demás valores (particularmente del de igualdad) que lo determinan, esta reforma supone una mejora sustancial de las prestaciones de los antiguos beneficiarios de la asistencia social. Por otra parte, esta tipificación de los usuarios del Sistema Nacional de Salud va, sin embargo, en contra del principio de igualdad en la forma en la que lo ha defendido tradicionalmente la socialdemocracia, esto es, en relación con la igualdad en el acceso a la prestación del servicio y en la ausencia de mecanismos de "estigmatización" que dividan a la sociedad en "ciudadanos" (titulares de derechos sociales; cf. Marshall, 1.963) de primera y de segunda clase (cf. George and Wilding, 1.982: 74 - 84, especialmente p. 79). Si bien el modelo de Sistema Nacional de Salud establece, en principio, una igualdad de acceso a los beneficiarios al conjunto de medios necesarios para lograr la salud, reintroduce de nuevo el "estigma" por la puerta trasera al distinguir entre beneficiarios de cuotas y de beneficencia. En este sentido, aunque el nuevo modelo supone un gran avance con respecto a la situación anterior, se queda atrás con respecto a las posiciones defendidas por los socialdemócratas (fabianos) ingleses.

La transformación en el modelo de satisfacción social de las necesidades de salud que se ha operado desde el anteproyecto hasta la aprobación definitiva de la ley ha sido tan radical que cabría calificarlo de copernicano, como copernicano era el cambio previsto por el anteproyecto. No se trata sino del abandono de un modelo, el del Servicio Nacional de Sanidad, que se había considerado desde la izquierda como quintaesencia de lo que debe ser la satisfacción social de una necesidad básica por su carácter universal, igualitario y redistributivo, incluso modélico para el "tránsito hacia el socialismo democrático". El fracaso en su consagración en la ley de sanidad tuvo que irritar, por tanto, a la izquierda, incluso a los sectores más claramente pro socialistas (cf. J. de Miguel, 1.986: 35 y s.) y así CC. OO. calificó el proyecto de ley como "pésimo" y "frustrante" porque el modelo finalmente perfilado por la ley (el Sistema Nacional de Salud) "no será un sistema ni público ni único porque se compondrá de centros públicos y privados. No será financiado por la fiscalidad general, ya que mayoritariamente se nutrirá de cotizaciones sociales. No será gratuito pues podrán cobrarse tasas por determinados servicios. No será universal al no financiarse íntegramente por los P.G.E. (Presupuestos Generales del Estado), al poder cobrarse tasas y al hablar el proyecto de ¿no generalizar el derecho a obtener gratuitamente las prestaciones¿. No será participativo, pues excluye a representantes de los ciudadanos (municipios) y trabajadores (sindicatos) de los órganos decisorios de gestión. No será igualador, pues elementos liberalizantes, como la elección de médico, desconfiguran el modelo planificado necesario para que los recursos se repartan con criterios objetivos u donde el dispositivo asistencial sea accesible a todos los ciudadanos"

(Fidalgo, 1.985: 28).

Hay que señalar, sin embargo, que la defensa del modelo de un Servicio Nacional de Salud (esto es, financiación pública vía impuestos), no se ha defendido solamente desde la izquierda en base a los principios de universalidad y de igualdad de acceso a los servicios de salud, de justicia social, sino que ha sido defendido también por "técnicos" nada sospechosos de socialistas, como Costas Terrones, en base a la "superioridad en términos de eficiencia económica de la financiación mediante el presupuesto general", a la "superioridad en términos de justicia tributaria" (aunque añade que "la realidad del sistema fiscal español puede introducir más de una duda") y a que la financiación mediante cuotas "se juzca en ocasiones como un freno indeseable a la sanidad" (IEE, 1.986: 133 - 135).

El tercer aspecto relevante de la reforma sanitaria se refiere a la descentralización de las prestaciones, cuyo objetivo es reducir las fuertes desigualdades regionales actualmente existentes (así, por ejemplo, mientras Galicia tenía en 1.982 un gasto por beneficiario del 76 por ciento de la media, Cantabria tenía un 127 por ciento; la diferencia en gasto en farmacia es todavía mayor, pues mientras Madrid tenía un 77 por ciento de la media, Murcia tenía un 154 por ciento -cf. IEE, 1.986: 143). Esta descentralización se produce, de un lado, a través del traspaso de competencias a las CC.AA. y, de otro, a través de la creación de las áreas de salud y las zonas básicas de salud, garantizando un nivel mínimo de equipamiento para las mismas. Ahora bien, se han expresado dudas acerca de la posibilidad de lograr una drástica reducción de las desigualdades actualmente existentes, debido fundamentalmente al criterio de reparto de los recursos

adoptado por la ley (transferencias en función de la población protegida y de la política de inversiones que ha de estar orientada a la reducción de las desigualdades territoriales sanitarias -art.81 y 12-). Así en el informe económico que Costas Terrones hace sobre la ley expresa sus dudas sobre la posibilidad de lograr una igualdad en el acceso a los servicios sanitarios, pues "el procedimiento establecido para la distribución del volumen más importante de la financiación, la población protegida, es tosco y no tiene en cuenta las diferencias territoriales en el acceso. Únicamente a través de un porcentaje muy reducido de la financiación se intentará, en su caso, dar realidad a este criterio. En consecuencia, la estructura resultante mantendrá las diferencias preexistentes" (IEE, 1.986: 171). A ello hay que añadir los graves problemas que se derivan cuando los gobiernos autonómico y central no corresponden a un mismo partido, sino que promueven ideologías claramente enfrentadas respecto a la sanidad pública (así privatización versus socialización) (cf. J. de Miguel, 1.986: 36 - 39); esta circunstancia puede llevar a largo plazo a una pluralidad de "sistemas autonómicos de salud".

El último aspecto relevante desde el punto de vista del ESB es la democratización de la prestación de este servicio. Ahora bien, la solución que se ha dado en este caso dista mucho de parecerse a la que se ha esbozado para la educación y el carácter democrático de los órganos de planificación y gestión no resulta demasiado evidente. En efecto, de los distintos órganos de planificación y gestión existentes, únicamente está prevista la participación de representantes distintos de los correspondientes a las diversas Administraciones Públicas (Estado, CC. AA. y Corporaciones Locales) en los Consejos de Salud de la Comunidad Autónoma y

del Area de Salud (por tanto, no existe ni en el Comité Interterritorial ni en el Consejo de Dirección del Area). Pero esta participación es excesivamente restringida, pues está destinada exclusivamente a los sindicatos más representativos (a través de profesionales sanitarios titulados) y en cuantía no inferior al 25 por ciento (esto es, probablemente del 25 por ciento). No existe, por tanto, voz propia para las organizaciones propias de los profesionales de la salud, de los usuarios u organizaciones que, como las de consumidores, tienen un interés evidente en la materia; la participación sindical tampoco es amplia en el contexto en el que se produce. Resulta, por tanto, que existe una preponderancia absoluta de los miembros de los distintos niveles del Estado y sobre todo en los órganos con mayor poder decisorio, presuponiéndose que los beneficiarios están adecuadamente representados a través de los partidos en el poder de las Corporaciones Locales, CC. AA. y Estado.

Este planteamiento de la "democratización" de la salud resulta, por tanto, ciertamente restrictivo si se compara con el diseñado por la LODE para la educación, estableciendo una preponderancia de las distintas administraciones públicas y de los partidos políticos que las gobiernan. Este hecho es tanto más llamativo por cuanto la importancia de la financiación por cuotas es ciertamente importante (67 por ciento), a diferencia de la financiación pública de la enseñanza. Resulta, por tanto, que el desarrollo de la democratización de la satisfacción social de la necesidad de salud ha sido sumamente limitado con respecto a los valores socialdemocráticos, que ven en ello un elemento fundamental del "socialismo democrático".

2.2 LA FRUSTRADA REFORMA EN LA REGULACION DE LAS PRESTACIONES DE GARANTIA DE RENTAS

La reforma de la seguridad social constituye uno de los grandes temas de discusión durante la transición política y así se suceden toda una serie de libros de todos los colores desde el blanco al naranja sobre las características de dicha reforma y el nuevo modelo de garantía de rentas a establecer. A medida que iban frustrándose los sucesivos proyectos de reforma, íbase albergando la esperanza de que con un gobierno mayoritario de signo socialista se pudiera finalmente ir más allá de la publicación de libros e informes. Finalmente se produjo la circunstancia política esperada, pero no así la reforma en profundidad del sistema que se anhelaba. En efecto, la llamada Ley de Reforma de las Pensiones referida al ámbito cubierto por la seguridad social, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.985 por lo que a la nueva regulación de las pensiones de Clases Pasivas se refiere y la nueva ley que regula las prestaciones de desempleo (13) si bien han supuesto una modificación de la materialización del ESB bastante significativa, no por ello logran resolver algunos de los problemas fundamentales que desde el punto de vista de los valores y fines del ESB tenía planteados (como se vió en el anterior capítulo) la materialización de los mismos en España. Los cambios en la materialización de los valores y fines del ESB español que dichas leyes introducen no responden tampoco a los planes de reforma que el propio gobierno concibió en un principio. Al

análisis de estos cambios se dedica lo que resta de esta sección segunda.

2.2.1 La reforma del sistema de pensiones de la seguridad social

Lo que se intituló como Ley de reforma de las pensiones venía a ser la respuesta del gobierno a los distintos proyectos de reforma de la seguridad social que habían aparecido durante la transición política (14) y más concretamente lo que quedó del modelo diseñado en un principio por el gobierno en el llamado libro naranja (MTSS, 1.985 a). En lugar de llevarse a cabo una reforma integral de la seguridad social, tal como se esperaba e incluso diseñaba con un fuerte sesgo de contención del gasto en el libro naranja, la ley de reforma terminó refiriéndose a las prestaciones familiares y mayormente a las pensiones, pero no a todas sino solamente a las pensiones de jubilación y de invalidez, y no en todas las circunstancias (15). El restringido ámbito de la reforma supuso, por tanto, una frustración para todas las expectativas puestas en la reforma de la seguridad social, una frustración tanto mayor por cuanto que el gobierno disponía de la capacidad política y social (un sindicato bastante próximo al partido y una mayoría absoluta en el Parlamento y en el Senado) como para haber llevado a cabo dicha reforma. Pero la frustración de las expectativas no se produce solamente por lo reducido del ámbito de referencia de la reforma, sino por el propio contenido reformador.

Efectivamente, y por lo que a las pensiones se refiere (las prestaciones familiares se discutirán más adelante), la

reforma puede caracterizarse básicamente por dos rasgos esenciales, a saber: el reforzamiento del contenido contributivo del sistema, de un lado, y la reducción del gasto, por otro. El reforzamiento del contenido asegurador del sistema de pensiones queda plasmado en un doble sentido; en primer lugar, al plantear una carrera de seguro más larga, lo que evita una importante componente del fraude, y ello a través de dos mecanismos, a saber: de un lado, por la ampliación de la base reguladora de la pensión, que pasa de ser 2 años a computarse 8 años, y, de otro lado, al ampliar el período de cotización mínima, que de 10 años pasa a exigirse ahora 15, con un período transitorio para los mayores de 60 años; en segundo lugar, al prever el mantenimiento del poder adquisitivo de las prestaciones, al menos de las otorgadas con arreglo a la nueva ley (16). La reducción del gasto queda plasmada principalmente en el reforzamiento de la carrera de seguro que se ha señalado y por los criterios de valoración de la base reguladora, que si bien prevé la revalorización de los 6 primeros años de la misma mes a mes con arreglo al Índice de Precios al Consumo, los dos últimos años no se revalorizan en absoluto. La ley de reforma de las pensiones, puede concluirse, tiene por objetivo fundamental la reducción del gasto y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. La forma en que estos objetivos se realizan viene a reducir alguno de los problemas más graves de fraude que se conocían, a saber: de un lado, la compra de pensiones de mayor cuantía a través de la arbitraria inflación de la base reguladora los dos últimos años previos al acceso a la pensión y, de otro, la compra de pensiones en general al exigirse un inusual corto período mínimo, que favorecía particularmente a aquellos colectivos sobre los que menos capacidad de control

de su actividad laboral existe, quienes posteriormente pueden beneficiarse además de las ventajas que supone la existencia de pensiones mínimas.

Lo que se esperaba fuera una reforma de la seguridad social desde la perspectiva de materializar la idea del ESB en todas sus consecuencias (evitar la situación de pobreza de los beneficiarios de las prestaciones y garantizar una prestación mínima a los que demuestren prueba de necesidad, entre otros objetivos) terminó subordinándose a los objetivos de la política económica restrictiva del gobierno y particularmente a la política de contención del gasto público. La política social terminó supeditada hasta tal punto a la política de ajuste económico que desencadenó el enfrentamiento de la U.G.T. con el gobierno socialista y la primera huelga general a nivel nacional de la democracia (convocada por CC.OO). El contenido de la reforma al tener por uno de los objetivos centrales la reducción del gasto, compensado eso sí por la garantía relativa (relativa porque no prevé la revisión de la revalorización si el índice previsto por el gobierno resulta excesivamente bajo) del poder adquisitivo de las pensiones, parece estar fundamentalmente orientado a la reducción del déficit estructural de los presupuestos del Estado a través del intento de restablecimiento del equilibrio financiero en las cuentas de la seguridad social. En este sentido resultan claras las afirmaciones de dos autores en cargos de dirección de la Seguridad Social de designación política: "los dos principales problemas de la Seguridad Social española son la persistencia y constante agravación de sus déficits y el crecimiento acelerado de su gasto en pensiones; los demás problemas carecen de perentoriedad" (García de Blas y Gonzalo González, 1.985: 134)

No obstante, el problema fundamental, desde el punto de vista del bienestar social, no está tanto en el recrudecimiento de las condiciones de disfrute de la pensión, pues las medidas en este sentido han venido acompañadas, como se ha indicado, por un mecanismo de garantía del poder adquisitivo -al que obliga, por otra parte, la firma de la Carta Social Europea- y en general por el reforzamiento del principio contributivo, lo que viene a reforzar la idea de un aseguramiento social tendente a garantizar el nivel de vida. Este recrudecimiento de las condiciones de disfrute de la pensión, considerando ya la existencia de un período transitorio para los mayores de 60 años, no sería contrario al principio de bienestar social si viniera acompañado de una reforma en el sentido de garantizar una renta mínima en caso de necesidad probada, pero manteniendo los niveles contributivo y asistencial separados en cuanto a su financiación, de forma que el nivel contributivo se financiara con cuotas (sin necesidad de excluir aportaciones estatales) y el nivel asistencial fuera financiado con cargo a los presupuestos, esto es, si reforzando el principio contributivo o de aseguramiento de la seguridad social se le descargara de las importantes funciones asistenciales que cumple en la actualidad la seguridad social. La importancia del carácter asistencial ejercido por el sistema de seguridad social español en la actualidad resulta palpable al considerar los equilibrios financieros de los distintos regímenes de aseguramiento, donde el único que obtiene (obtenía hasta 1.985) superávit es el régimen general, y al considerar la importancia del número de las pensiones mínimas (cf. el cuadro 24 del anterior capítulo).

La disciplina y coherencia financiera en el sistema de seguridad social, el equilibrio financiero, no sólo es

importante sino fundamental para garantizar su viabilidad y su eficacia, y así lo ha reconocido también -como se ha visto- la tradición socialdemocrática, pero esto no prejuzga necesariamente que el grado de financiación pública (esto es, a través de los Presupuestos Generales del Estado) haya de ser el nivel alcanzado en la actualidad y, sobre todo, que la seguridad social tenga que asumir funciones asistenciales financiadas con cuotas, o que cuando se financian con transferencias públicas sean consideradas como desequilibrio financiero. En este sentido, no ha de perderse de vista que la seguridad social es utilizada por el gobierno con fines claramente asistenciales. Los trabajos que discuten el déficit (estructural) público se limitan a denunciar y condenar el crecimiento de la participación de la financiación estatal en la seguridad social sin contextualizar el tipo de ESB por la que se opta y las funciones más que estrictamente aseguradoras que desempeña la seguridad social (cf., p. e., De la Cruz Corcoll, 1.985; Muñiz de las Cuevas, 1.985; Borrel Fontelles, 1.985).

La ampliación del período mínimo de cotización a 15 años tampoco supone una situación excesivamente dura si se considera la situación internacional. La experiencia comparada indica que países como Alemania Federal, Austria e Italia exigen también como período mínimo de cotización de 15 años (cf., Gonzalo González, 1.985: 148). Desde el punto de vista del bienestar social, lo que resulta más relevante es la inexistencia de mecanismos que garanticen la universalidad de la cobertura en materia de garantía de rentas a través de los medios institucionales adecuados (nivel contributivo y asistencial) y que la suficiencia de las prestaciones queda garantizada solamente de forma relativa.

En efecto, los mecanismos institucionales para garantizar unos recursos mínimos en casos de necesidad probada, esto es, lo que se denominan prestaciones asistenciales, no están concebidos desde un punto de vista global que persiga la garantía de una renta mínima, de forma que el grado de penetración del ESB en el ámbito de la pobreza es muy bajo, como tuvo ocasión de comprobarse en el capítulo anterior al tratar la insuficiencia de las prestaciones del ESB español. En este sentido las reformas llevadas a cabo por el gobierno socialista no han solventado el problema de fondo de falta de cobertura, limitándose a retocar el sistema de protección de los ingresos, como se verá también al discutir las prestaciones por desempleo, prestaciones familiares y acción social. No obstante, dichas exigencias, podría considerarse, se hallan presentes en el libro naranja de la reforma (MTSS, 1.985 a: 112) en la descripción sumamente inconcreta del nivel no contributivo. La ausencia del principio de universalidad en la garantía de recursos, que en el proyecto de reforma más inmediato del gobierno, el libro naranja, puede decirse se hallaba, pero que la Ley aprobada no contiene, supone el abandono de uno de los principios que ha caracterizado la postura socialdemócrata e, incluso, de algunas posturas conservadoras-liberales (17).

La suficiencia de las prestaciones ha quedado garantizada de forma relativa en la medida en que se ha introducido la revalorización automática de las pensiones con arreglo al IPC. Este hecho no afecta, sin embargo, de forma obligatoria a las pensiones concedidas con arreglo a la legislación anterior, por lo que se puede deducir del articulado de la ley (Alarcón Caracuel, 1.985: 20), por lo que pueden ser objeto (como de hecho lo son) de

revalorizaciones selectivas decrecientes a medida que aumenta la cuantía de la pensión. No obstante, en lo que se refiere a las pensiones mínimas, tan importantes por el número de beneficiarios de las mismas, existe una laguna de suma importancia con respecto a la suficiencia de las mismas. En efecto, la diferencia entre la existencia de cónyuge a cargo del titular de la pensión y no tener cónyuge a cargo es tan mínima (un 9,3 por ciento de incremento en 1.986, mientras que en Francia es del 100 por ciento) que determina, como se vió, que los matrimonios con solamente la renta mínima y sin ningún otro ingreso se hallen (en términos per cápita) por debajo del umbral de la pobreza. La no consideración de las pensiones de viudedad y de orfandad representan en este mismo sentido una grave limitación dado los problemas planteados en el aseguramiento de este riesgo, donde la mayor parte de las beneficiarias perciben pensiones iguales o menores al mínimo.

No obstante, existe un aspecto relevante desde la óptica socialdemocrática que la Ley de Reforma de las Pensiones ha introducido, aunque sea por vía indirecta. En efecto, y como afirma L.E. de la Villa, la nueva ley "refuerza ... el carácter público del núcleo fundamental del sistema de seguridad social, limitando razonablemente el área de los mecanismos complementarios, que crecían sin duda a costa de aquél (contracting-out)" (1.985: 58). La vía por la que este reforzamiento se logra es fundamentalmente a través del fortalecimiento de las prestaciones tanto por su revalorización automática, como por el mantenimiento de los tipos aplicables a las bases reguladoras, que si bien ahora reducidas, establecen una prestación bastante próxima a la base reguladora al final de la vida laboral cuando se tienen cotizados 35 años (18). Estos dos hechos tienden a garantizar la suficiencia de las prestaciones y en este sentido priman y

refuerzan, por tanto, el aseguramiento social. Esta ha sido, como ya se ha dicho, una de las posturas básicas de la socialdemocracia, postura que ha adquirido mayor relieve en el contexto de la privatización.

2.2.2 El reforzamiento del carácter contributivo del régimen de clases pasivas.

Las pensiones de clases pasivas han conocido también una reforma durante la primera legislatura socialista con las mismas características de la reforma de las pensiones. Como ha reconocido el propio Director General de gastos de personal en la presentación al folleto explicativo de la reforma, con esta reforma "se ha buscado el equilibrio financiero-actuarial entre las cotizaciones reales de los funcionarios y las ficticias del Estado como empresario, de una parte, y el valor acumulado de las prestaciones a las que tiene derecho el funcionario y sus causahabientes", así como "se ha pretendido reforzar el componente de seguro" (Ministerio de Economía y Hacienda, 1.985: 7). Esto es, el contenido de la reforma viene dado por un reforzamiento del principio contributivo (la búsqueda del equilibrio financiero-actuarial), que ha tenido como consecuencia la reducción de la protección social en determinados casos y la mejora de la protección contra los riesgos de invalidez, viudedad y orfandad (la componente de seguro). Este reforzamiento del principio contributivo se ha logrado básicamente haciendo depender la cuantía de la pensión de jubilación del período de cotización, esto es, de los años de servicio prestados (lo que no ocurría con anterioridad). Según la nueva forma de cálculo, la protección otorgada según la nueva y la antigua legislación solamente se iguala cuando

se acreditan 36 años de servicio, mejorando la prestación reconocida según la nueva legislación a partir de los 36 años de cotización (Ministerio de Economía y Hacienda, 1.985: 32). Con ello se reducen en parte algunos de los privilegios que caracterizan a las prestaciones de clases pasivas frente a las pensiones de la seguridad social, que permitían acceder a pensiones mucho más elevadas (la pensión media mensual en 1.985 era de 56.370 pts. y de 27.658 pts. respectivamente) con períodos de cotización bajos, pues el período de carencia era, y sigue siendo, de 9 años (frente a los ahora 15 años de la seguridad social). No obstante, siguen subsistiendo situaciones privilegiadas frente a la seguridad social que no cabe justificar en razón del menor nivel de remuneraciones, como es el caso del período de carencia.

En cualquier caso, hay que destacar que el objetivo esencial de esta reforma no es, por tanto, la mejora sustantiva de las pensiones, sino su mejor distribución (Amorós Dorda, 1.985: 385). Esta mejor redistribución se centra en una mayor consideración de quienes más tiempo han cotizado (prestado servicio) frente a quienes pueden acreditar un menor número de años, al tiempo que se incrementa sustancialmente la protección de los riesgos de viudedad e invalidez (particularmente al considerar como período de cotización la extrapolación del tiempo presumible de cotización en caso de no haberse materializado el riesgo) y se reconocen las pensiones de orfandad como derecho propio del huérfano (esto es, su reconocimiento no depende ya de la ausencia de viuda), mejorándose también su protección en el mismo sentido que la pensión de viudedad. La introducción del complemento de mínimos y la consideración de los mínimos de la seguridad social como mínimos de las pensiones de clases pasivas, una vez tenidas en cuenta las incompatibilidades

(renta de la unidad familiar menor de 500.000 pts. anuales), representa en este sentido un complemento importante para la garantía de una renta mínima.

La reforma al incidir en el componente contributivo y mejorar la protección de los colectivos anteriormente peor protegidos, al tiempo que prevé un mecanismo para la garantía de una pensión mínima, no se halla en contra de los valores socialdemocráticos. Este hecho, sin embargo, no ha de hacer perder de vista que con la reforma se reducen la protección de los que no acrediten una carrera de seguro completa (36 años), recrudescimiento, sin embargo, que se ve suavizado por la posibilidad de incluir en el cómputo de los años cotizados el período de cotización en otros regímenes públicos de aseguramiento social que no den derecho a pensión. La valoración de este hecho desde las posturas socialdemocráticas resulta difícil de efectuar, pues concurren distintos aspectos cuya resultado depende del valor que se conceda a la política de reducción del déficit público a través de la contención del gasto público en el marco del pragmatismo que ha caracterizado a la socialdemocracia. Hay que señalar, por último, un aspecto positivo desde el punto de vista de los valores socialdemocráticos; se refiere a la ampliación de la cobertura en el seno del régimen de aseguramiento social de clases pasivas a los soldados de reemplazo, a los voluntarios y la previsión de dicha ampliación a los que opten por el servicio civil en caso de que contraigan inutilidad o fallecimiento a consecuencia de su prestación personal forzosa. Esta ampliación de la cobertura es importante dado el número de personas que se ven beneficiadas por esta mejora.

2.2.3 La simplificación de las prestaciones familiares

Si bien la ley de reforma de las pensiones se refiere, como su propio título indica a las pensiones, también contiene una reforma de las prestaciones familiares. En este caso la reforma también se queda muy corta con respecto a los problemas planteados por este tipo de prestaciones y que se vieron en el anterior capítulo, pues se limita, de un lado, a suprimir todas las prestaciones que no sean asignaciones periódicas por hijos a cargo y, de otro, al establecer el principio de que los recursos liberados con ello se destinen a los colectivos de afiliados con menores ingresos. Desde el punto de vista del ESB la reforma no soluciona los problemas que tenía planteados este tipo de materialización de la idea del bienestar, ni en materia de cobertura, ni en cuanto a suficiencia de las prestaciones.

En primer lugar no resuelve los problemas de cobertura a los que se aludió en el capítulo anterior (cf. pp.), pues la eventual e incierta distribución de los recursos liberados se destina solamente al colectivo de asegurados y con escasos recursos, lo que no se corresponde siempre, como tuvo ocasión de comprobarse, con los que se hallan bajo o en torno al umbral de la pobreza. Por otra parte, tampoco resuelve el hecho de que no todos los asegurados de la seguridad tienen derecho a las prestaciones. Las disposiciones de la ley de reforma de las pensiones no altera, por tanto, en absoluto los problemas de cobertura de esta prestación.

En segundo lugar, por muy deseable que resulte el planteamiento de proteger más a los más desprotegidos, las disposiciones tomadas (19) no tienen relevancia, además de

violar el principio de universalidad. En primer lugar, existe un planteamiento de prestaciones escalonadas según niveles de renta, como si de un impuesto progresivo sobre la renta de carácter negativo se tratara, lo que sin embargo podría justificarse desde el punto de vista redistributivo del ESB. Por otra parte, las restricciones en cuanto a los posibles beneficiarios son muy elevadas, pues sólo pueden serlo los pensionistas con pensiones iguales o menores que la pensión mínima por jubilación cuando se es mayor de 65 años, los perceptores de subsidios de desempleo o de las prestaciones médico-farmacéuticas del seguro de desempleo, olvidando a muchas otras personas en situación de necesidad; esto es, el criterio de definición de la necesidad del complemento no es el nivel de vida, sino la condición de beneficiario de determinadas prestaciones del sistema de seguridad social. Por último, el complemento es ridículo (1.050 pts./mes para 1.986) dadas las rentas del colectivo para el que está destinado y la cuantía de la protección familiar (normal) por hijos a cargo.

En definitiva, la modificación de las prestaciones familiares no solamente se queda muy corta, sino que no altera los graves problemas de la estructura de las prestaciones, pues se sigue manteniendo la combinación entre prestaciones directas a través de la seguridad social y prestaciones indirectas a través de la imposición personal sobre la renta, sin que por ello se prevean mecanismos alternativos para evitar las lagunas de protección que se producen en el tramo de rentas bajas (no sujetas a imposición) (cf. pp.). Por otra parte, estas prestaciones se siguen concediendo de forma discriminada en cuanto a su financiación, por un lado las prestaciones en el ámbito de la seguridad social son financiadas con cuotas, no beneficiando a todos los asegurados, mientras que las prestaciones familiares a

funcionarios se financian con cargo a los presupuestos generales del Estado, esto es, por todos los ciudadanos, cuando beneficia solo a los funcionarios.

Estas prestaciones, que financiadas con recursos públicos y sin carácter selectivo (no distingue entre beneficiarios según niveles de renta) han sido consideradas, como se ha indicado, por cierta literatura alemana como modelo de desarrollo de una política social de signo progresista (Preusser, 1.983: 24 - 29), han tenido que supeditarse en España, como toda la reforma de la seguridad social, a la política económica de saneamiento de la economía del gobierno socialista. La reforma de la seguridad social que evitara las importantes lagunas en materia de cobertura y suficiencia actualmente existentes ha pagado el precio de la contención y reducción del déficit público. Bien es cierto que actualmente la deseabilidad y funcionalidad económica del déficit ha sido amplia y seriamente cuestionada, bien es cierto que todo el sistema de bienestar descansa sobre las posibilidades de la economía, pero también es cierto que los problemas que tiene el ESB español actualmente pendientes de resolución son muy graves desde el punto de vista de los valores y fines del ESB e incluso desde el punto de vista de la integración social de todos los colectivos sociales.

2.2.4 La ampliación de las prestaciones por desempleo

La reforma de las prestaciones por desempleo introducidas con la ley 31/1.984 y desarrollada por el RD 625/1.985 ha de caracterizarse fundamentalmente por estar diseñada para ampliar la enorme laguna en la cobertura de este riesgo tan difundido en la actualidad, más que para ampliar la

suficiencia de las prestaciones, pues ésta o bien ha sido disminuída o bien no ha sufrido alteración alguna. La reforma socialista en este campo de la protección social si bien ha mejorado las condiciones de acceso a las prestaciones al tiempo que introduce una racionalización de los mecanismos protectores (20), no por ello ha resuelto el problema del carácter excesivamente contributivo de las prestaciones asistenciales. Más aún, aunque las prestaciones asistenciales han visto ampliado su plazo hasta un máximo de 18 meses y para los mayores de 55 años hasta que puedan acceder a la pensión de jubilación, a lo que se añade la ampliación de la vigencia de las prestaciones contributivas, no por ello ha quedado resuelto el problema de la garantía de una renta mínima. En efecto, dado que el reconocimiento de prestaciones asistenciales supone al mismo tiempo el reconocimiento de la necesidad por parte de sus beneficiarios, la limitación temporal de las mismas deja sin resolver el problema de la falta de recursos una vez se han agotado todos los plazos y se carece de empleo. Se produce aquí, por tanto, una importantísima quiebra en el sistema de protección social español que la reforma socialista no ha logrado (ni perseguido) resolver y a un nivel para el cual se reconoce la necesidad.

La otra cara de la reforma ha sido la ligera reducción del nivel de prestaciones mediante la reducción del tope máximo para los beneficiarios sin (o con pocas) cargas familiares, dejando inalteradas el resto de las condiciones de determinación de la cuantía de la prestación. Como consecuencia de ello "la 'tasa de sustitución' durante los seis primeros meses de percepción de la prestación no estará por encima del 90,5 por ciento del salario medio neto para los trabajadores con obligaciones familiares, a los que se les

aplica el límite anteriormente vigente, ni por encima del 69,9 por ciento del salario medio para los trabajadores sin obligaciones familiares" (MTSS, 1.985 d: 191, n.2). En este sentido se ha producido, por tanto, una diferenciación de las prestaciones contributivas en función de las cargas familiares, lo que supone introducir criterios sociales dentro de un mecanismo diseñado según criterios de aseguramiento.

La reforma de la protección social contra el desempleo ha supuesto también una racionalización de la estructura de financiación de las prestaciones. En efecto, con la reforma las prestaciones contributivas pasan a ser financiadas exclusivamente mediante cuotas y las prestaciones asistenciales mediante transferencias públicas. En este sentido se produce una clarificación financiera de los distintos mecanismos de protección social, descargándose al aseguramiento social -a diferencia de lo que ocurre con el sistema de pensiones- los costes de la política asistencial del gobierno, introduciendo con ello mayor claridad conceptual en las prestaciones por desempleo.

2.2.5 El desarrollo de la acción social

El campo de la acción social, particularmente los servicios sociales, ha conocido un importantísimo desarrollo en los últimos años. No obstante, este desarrollo ha sido mayormente llevado a cabo en el ámbito de las CC.AA. y de los municipios de Madrid y Barcelona, pues en esta materia las CC.AA. tienen competencia legislativa plena, reglamentaria y de ejecución. Así en 1.982 se aprobó la ley de servicios sociales del País Vasco, en 1.983 la de Navarra, en 1.984 la

de Madrid y en 1.985 la de Cataluña, Castilla - La Mancha y Murcia. El presente trabajo, sin embargo, ha restringido su campo de análisis al nivel de la Administración central, por lo que no procede comentar aquí dichas leyes, por otra parte, dictadas algunas por gobiernos no socialistas.

En el ámbito de la Administración central no se han producido cambios significativos, como los habidos en las leyes antes referidas, por lo que a la regulación global de esta materia se refiere, no habiéndose ido más allá del desarrollo reglamentario de la Ley de Integración Social de los Minusválidos. Los múltiples cambios institucionales habidos durante este período están en relación con el proceso de transferencias. No obstante resulta particularmente relevante desde el punto de vista social de bienestar el hecho de que la ley de prestaciones asistenciales de 1.981 no haya conocido modificación alguna en cuanto a su concepción y a los requisitos para su disfrute (21).

3. EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DE BIENESTAR SOCIAL DURANTE EL PRIMER GOBIERNO SOCIALISTA

EL problema existente para acometer un análisis sobre la tendencia que ha seguido la materialización financiera del ESB durante los primeros años de gobierno socialista es la falta de datos estadísticos suficientes. En efecto, los datos que se han manejado en los capítulos anteriores han sido datos de ejercicios liquidados, siendo en la mayor parte de los casos la diferencia entre los presupuestos y la ejecución

de los mismos bastante significativa. La publicación de los datos liquidados se produce con cierto retraso, llegando hasta tres años en el caso de las cuentas de las administraciones públicas. Por otra parte, el único año para el que se disponen de estadísticas de gastos en protección social es 1.982, siendo los datos anteriores estimaciones. Todo esto supone, por tanto, una limitación a la hora de la elaboración de las series históricas, particularmente las que se refieren a los datos globales sobre la materialización financiera del ESB español (del tipo a los discutidos en el capítulo 3). No obstante, existen series estadísticas actualizadas sobre la evolución de los distintos indicadores que se ha manejado para identificar el grado de materialización financiera de los valores y fines del ESB. Por ello, la discusión se centrará solamente en la evolución de estos indicadores, siguiéndose el mismo orden arbitrario que se ha seguido en el anterior capítulo y en la sección precedente.

3.1 CONTENCION EN LA PRODUCCION DE BIENES SOCIALES

La política del gobierno socialista en materia de bienes sociales (educación y sanidad) se ha caracterizado más por el cambio habido en la forma de organización de la satisfacción de las necesidades que pretenden cubrir que por el aumento de recursos destinados a este fin. De hecho el crecimiento de los recursos dedicados a la satisfacción social de las necesidades de educación ha sido muy pequeño y los recursos

destinados a la sanidad han llegado incluso a disminuir tanto en términos nominales (en pesetas constantes) como en su participación en el PIB. Los gastos sociales dedicados a la satisfacción de estas dos necesidades básicas han sido las víctimas más importantes de la política de contención del gasto público seguida por el gobierno socialista, en mucha mayor medida que la contención del crecimiento de las prestaciones de garantía de rentas. Este hecho, sin embargo, no ha de hacer perder de vista los importantes cambios institucionales habidos en este campo. Estos cambios han ido en la dirección, por una parte, de una mayor democratización, o participación de los interesados en los mecanismos institucionales de satisfacción de estas necesidades y, de otra parte, y referido a la sanidad y en cierto sentido también a los servicios sociales, de una orientación en términos de "salud" más que de "sanidad", esto es, con un planteamiento más amplio que el meramente "curativo", que integra la prevención, la rehabilitación y la reinserción.

3.1.1 Evolución de la producción de servicios educativos

Si bien el sector educativo ha conocido, como se vió, un importante cambio en cuanto a su organización y funcionamiento con la promulgación y entrada en vigor de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), la cuantía de recursos destinados por la Administración central a este gasto social ha presentado un crecimiento muy limitado. Si se considera el crecimiento del gasto público en educación en términos del PIB, éste creció hasta alcanzar su máximo en 1.981, reduciéndose sustancialmente a partir de entonces, como puede comprobarse en el cuadro 46. Si se consideran los gastos presupuestados por el Ministerio de Educación y

cuadro 46

Los gastos públicos de educación en España

Años	Presupuestos del	% sobre PIB		%Gto.pub.total educ. s/ PIB
	MEC (2)	base 70	base 80	
1.980	346.509	2,5	-	3,83
1.981	444.078,4	2,6	-	3,90
1.982	504.864,7	2,5	-	3,16
1.983	631.304	2,7	-	3,20
1.984	721.681	2,74	2,84	3,18
1.985	801.865	:	2,84	:

(2) Se incluyen las secciones 18, 31, 32 y 33 de los Presupuestos Generales del Estado. En millones de pts.

Fuente: Los cuadros 9 y 10, ligeramente modificados, de Escalera, 1.986: 31

cuadro 47

**Tasas de escolarización en distintos niveles
de educación**

Cursos	Preescolar	E.G.B.	B.U.P.y C.O.U.	F.P. 1 y 2
80/81	80,5	100	41	16,9
81/82	82,0	100	43,3	19,2
82/83	84,3	100	42,1	19,6
83/84	85,8	100	42,4	20,7
84/85	87,5	100	:	:

Fuente: Escalera, 1.986: 30 y 31

Ciencia (incluida las secciones 32 y 33 de los presupuestos generales del Estado), que representan una cantidad variable entre el 84 y el 77 por ciento del total de gasto público en educación (CIDE, 1.984: 73), la evolución del gasto en educación no es tan desfavorable, pues a partir de 1.982 y hasta 1.985 crece muy ligeramente dicho indicador. Esta evolución es tanto más llamativa por cuanto la proporción del gasto público en educación en España es comparativamente con el resto de los países europeos-occidentales, como se vió, muy baja.

Respecto a la distribución del gasto presupuestario del MEC hay que destacar la importancia decreciente de los gastos de inversión que pasan de representar el 13 por ciento en 1.983 al 9,22 en 1.986, al tiempo que aumentan las compras de bienes y servicios (equipamiento de centros escolares) de 1,8 a 4,8 por ciento en esos mismos años. No obstante, este decremento de la importancia de la inversión en los presupuestos del MEC no quiebra la tendencia de constante incremento del número de centros estatales respecto al total de centros de enseñanza. También hay que señalar el descenso a partir de 1.984 de la cantidad destinada a transferencias corrientes, esto es, subvenciones para la gratuidad a la enseñanza privada, que pasa de representar el 31,2 por ciento del presupuesto del Ministerio en 1.984 a cifrarse en el 28,52 por ciento en 1.986. De acuerdo con la estructura de los presupuestos del MEC se produce, por tanto, una tendencia a dedicar mayores recursos al equipamiento de los centros públicos (cf. los Presupuestos Generales del Estado)

Por lo que al nivel de cobertura se refiere, esto es, a la tasa de escolarización, ésta ha continuado su crecimiento pero a un ritmo muy lento, como se ilustra en el cuadro 47.

En la medida en que los datos permiten establecer inferencias puede decirse que el mayor crecimiento se ha producido en el nivel de preescolar de 4 y 5 años. La escolarización en BUP y COU crece también después de la disminución registrada en el curso 82/83, si bien a un ritmo bajo. Este incremento de la escolarización se ha producido mayormente en el sector público, pues la tendencia de incremento de la proporción de alumnos en el sector público de la enseñanza ha continuado e incluso se ha acelerado en todos los niveles menos en FP (cf. también Escalera, 1.986: 30 y s.). Paralelamente a la disminución de los alumnos en centros privados se ha producido un aumento continuo de las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza obligatoria (EGB) hasta 1.985, año en el que se quiebra la tendencia, lo que responde en cierta medida a la consideración por parte del gobierno de que la gratuidad está prácticamente lograda (CIDE, 1.984: 94; MEH, 1.986: 160 y s.). La evolución de la tasa de cobertura durante los dos cursos de la gestión socialista ha sido más bien lenta y hace difícil que al ritmo al que parecen crecer los distintos niveles que se vayan a lograr los objetivos que se estableció el gobierno en el programa económico a medio plazo (cf. MEH, 1.985: vol 3, 24 y ss.)

La característica de la evolución de la producción pública de educación ha sido en el período considerado, por tanto, de congelación del volumen relativo de recursos destinados a este fin (en términos del PIB). No obstante, se ha producido un lento aumento de la tasa de escolarización que corresponde en gran medida a la enseñanza pública. En este campo no se ha producido, por tanto, apenas una profundización de la materialización financiera del ESB.

3.1.2 La reducción de los gastos sanitarios

Clasificación funcional de los gastos de la seguridad social en asistencia sanitaria. En miles de millones de pts. constantes de 1.980 y en números índices

Años	Total		a domicilio		Asistencia sanitaria en instit. abiertas		en instit. cerradas		con medios ajenos		Investigac. y docencia		Medicina Prevent.	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1.980	558,4	100	186,1	100	35,1	100	193,7	100	132,5	100	9,8	100	0,8	100
1.981	578,7	104	187,2	101	38,6	109	203,7	105	139,3	105	9,0	92	0,96	120
1.982	583,4	105	191,2	103	38,7	109	209,2	108	134,8	102	8,2	83	1,22	153
1.983	575,7	103	187,9	101	38,6	109	212,4	110	127,2	96	8,3	85	1,36	170
1.984p	551,4	99	177,1	95	42,5	120	208,8	108	113,6	86	8,6	87	1,59	199
1.985p	570,0	102	176,3	95	46,8	132	221,2	114	115,2	87	7,9	80	2,2	274

p= previsión; (1)= en miles de millones de pts. de 1.980; (2)= números índices
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco de España

Al igual que en el caso de la educación, los cambios más importantes que se están produciendo en el ámbito de la sanidad se refieren no tanto al volumen de recursos destinados a la satisfacción social de esas necesidades, como a la organización de dicha satisfacción e incluso a un nuevo planteamiento de dicha necesidad. A este respecto afirma con acierto J. de Miguel que "el problema con que se enfrenta la reforma sanitaria socialista es la necesidad de aumentar la participación del sector público, sin tener necesariamente que aumentar los recursos totales dedicados al Sistema Nacional de Salud" (1.986: 41).

En efecto, si los gastos públicos destinados a la educación han conocido un lento crecimiento, los gastos públicos destinados a la sanidad, por el contrario, han disminuido su participación en el PIB durante el período de gestión socialista y además de forma muy significativa. Esta reducción de la importancia de la satisfacción social de las necesidades de sanidad no se debe a un estancamiento de los gastos sociales destinados a este fin, sino incluso, expresado en términos constantes, a una reducción del presupuesto del Ministerio de Sanidad y del INSALUD de 1.982 a 1.985, aumentando sólo de forma insignificante en 1.986. Así, los gastos sanitarios del INSALUD expresados en porcentaje del PIB han pasado de representar el 3,84 por ciento en 1.982 a suponer el 3,43 por ciento en 1.986 (presupuesto), esto es, ha disminuido en un plazo de cuatro años en 0,4 puntos porcentuales su participación en el PIB (un 10,4 por ciento). Expresado en pesetas constantes, el presupuesto del INSALUD disminuye en un 3,7 por ciento de 1.982 a 1.985, permaneciendo al mismo nivel de 1.985 el presupuesto correspondiente a 1.986 (un aumento en pts. constantes de 0,1 por ciento). Con ello se quiebra la línea

ligeramente ascendente que presentaba el gasto sanitario del INSALUD hasta 1.982. Por otra parte, el gasto público efectuado por el Ministerio de Sanidad en sus distintos programas también ha conocido un estancamiento en términos nominales y, por tanto, una reducción en términos del PIB, de forma que si en 1.982 dicho gasto representaba el 0,33 por ciento, en 1.986 era el 0,24 por ciento (un 27 por ciento). Esta reducción de la importancia del gasto social en sanidad aumenta aún más las diferencias a la baja que caracterizan a España frente a los demás países desarrollados de la OCDE y son la víctima más importante en su cuantía de la política de contención del gasto público. Esta reducción, sin embargo, se ha visto acompañado por importantes cambios en la composición del mismo y son los que aquí se van a discutir, pues un análisis de la problemática sanitaria en su conjunto se sale del marco de este trabajo (22). Expresado en términos per cápita, lógicamente el gasto social sanitario también ha disminuído. Los datos que proporciona el INSALUD al respecto están, sin embargo, sobrevalorados, ya que los niveles de cobertura que afirma tener están sobrevalorados, como reconoce el propio Ministerio y como ya se tuvo ocasión de ver en el anterior capítulo.

En el cuadro 48 se recoge la estructura funcional de los gastos sanitarios de la seguridad social (del INSALUD) expresados en pts. constantes de 1.980 y en números índices durante el período de análisis que se está considerando. De la lectura de este cuadro pueden desprenderse significativos cambios en la distribución del gasto sanitario en España y que responden a la nueva forma de enfocar el tema de la salud al que antes se ha hecho referencia. Pero para evidenciar de la forma más clara posible este importante cambio resulta más útil el acudir a la estructura porcentual del gasto en la

ligeramente ascendente que presentaba el gasto sanitario del INSALUD hasta 1.982. Por otra parte, el gasto público efectuado por el Ministerio de Sanidad en sus distintos programas también ha conocido un estancamiento en términos nominales y, por tanto, una reducción en términos del PIB, de forma que si en 1.982 dicho gasto representaba el 0,33 por ciento, en 1.986 era el 0,24 por ciento (un 27 por ciento). Esta reducción de la importancia del gasto social en sanidad aumenta aún más las diferencias a la baja que caracterizan a España frente a los demás países desarrollados de la OCDE y son la víctima más importante en su cuantía de la política de contención del gasto público. Esta reducción, sin embargo, se ha visto acompañado por importantes cambios en la composición del mismo y son los que aquí se van a discutir, pues un análisis de la problemática sanitaria en su conjunto se sale del marco de este trabajo (22). Expresado en términos per cápita, lógicamente el gasto social sanitario también ha disminuído. Los datos que proporciona el INSALUD al respecto están, sin embargo, sobrevalorados, ya que los niveles de cobertura que afirma tener están sobrevalorados, como reconoce el propio Ministerio y como ya se tuvo ocasión de ver en el anterior capítulo.

En el cuadro 48 se recoge la estructura funcional de los gastos sanitarios de la seguridad social (del INSALUD) expresados en pts. constantes de 1.980 y en números índices durante el período de análisis que se está considerando. De la lectura de este cuadro pueden desprenderse significativos cambios en la distribución del gasto sanitario en España y que responden a la nueva forma de enfocar el tema de la salud al que antes se ha hecho referencia. Pero para evidenciar de la forma más clara posible este importante cambio resulta más útil el acudir a la estructura porcentual del gasto en la

cuadro 49

**Evolución de la estructura porcentual de las distintos
servicios del gasto sanitario del INSALUD**
En números índices

Servicios	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986*
Atencion primaria	100,0	96,8	96,8	104,2	103,7	106,5
Atencion hospitalaria con medios propios	100,0	100,3	103,9	105,6	112,3	122,0
Atencion sanitaria con medios ajenos	100,0	94,8	91,4	84,5	81,0	63,4
Prest. farmaceutica	100,0	103,1	102,1	99,5	86,0	86,0
Invest. y docencia	100,0	87,5	87,5	87,5	100,0	106,3
Administracion	100,0	218,2	190,9	200,0	281,8	281,8

* Los datos de 1.985 corresponden al presupuesto y los de 1.986 al presupuesto inicial. Los demás datos corresponden a la liquidación de los presupuestos.

Fuente: Elaboración propia e INSALUD, Boletín de indicadores sanitarios.

clasificación que hace el INSALUD, y que no coincide con la del Banco de España, y reducir ésta a números índices, el resultado de proceder así se recoge en el cuadro 49. Antes de proceder al comentario de dichas evoluciones hay que llamar la atención sobre los datos de 1.986; estos datos representan el presupuesto inicial, por lo tanto no constituyen el gasto efectivamente realizado, sino más bien cuáles son las intenciones del gobierno o cuáles son los rasgos generales de la política sanitaria, lo cual de hecho suele distar significativamente del gasto efectivamente realizado presentando importantes desviaciones que evidencian ya los fallos en la gestión, ya el utopismo de la política presupuestaria.

En primer lugar hay que destacar el importante crecimiento registrado por la atención sanitaria con medios públicos, que discurre paralela con la reducción en el recurso a medios ajenos (conciertos) para satisfacer las obligaciones sanitarias del INSALUD. Esta intensificación de la importancia de los recursos públicos se debe tanto a la mayor importancia que adquiere la atención primaria (ambulatoria y a domicilio) como al crecimiento registrado por la atención hospitalaria con medios propios, si bien según los datos del Banco de España este crecimiento es menor que el que se deduce de los datos del INSALUD. Estos datos contrastan con la tendencia a la privatización del sector público sanitario identificada por J. de Miguel (1.986: 45 y ss.) en base a la evolución de las camas hospitalarias y a la evolución de aspectos marginales pero rentables y a sectores débiles (como maternidad e infancia).

Por otra parte, el relanzamiento de la importancia de la atención primaria ha sido debido más a la asistencia

ambulatoria que a la asistencia a domicilio, que de hecho ha disminuído en términos constantes, como puede comprobarse en el cuadro 48. La potenciación de la asistencia en centros abiertos está en relación con la escasa eficacia de este nivel de asistencia sanitaria en el tratamiento de las enfermedades que no requieren internamiento en centros hospitalarios, tantas veces denunciado (cf. por ejemplo Pérez Díaz, 1.982: 234 - 241), y con la voluntad de superar algunos de los problemas planteados a este nivel mediante la potenciación de los mismos y mediante la creación de los centros de promoción de la salud a partir de 1.984 (en ese año estaba prevista la apertura de 200 centros de salud -cf. INSALUD, 1.984: 75). En esta línea ha de interpretarse, por ejemplo, la introducción en 1.984 de la libertad relativa de elección del médico de cabecera (Ibidem: 90). Ahora bien, la política de inversiones prevista en el programa económico a medio plazo va, sin embargo, en dirección opuesta, pues la tendencia de las inversiones en la atención primaria del Estado (no del Insalud) disminuye incluso en términos nominales a la mitad en 1.987 de lo presupuestado para 1.987; las inversiones en centros hospitalarios, por el contrario, aumentan en términos nominales en un 18 por ciento (1.984: vol. 3, p. 56; cf. también J. de Miguel, 1.986: 52). La medicina preventiva ha conocido también un importantísimo crecimiento que evidencia la preocupación existente en este tema y hasta cierto punto denota el cambio de orientación al que se ha aludido más arriba.

Por otra parte, la asistencia hospitalaria en centros pertenecientes a la seguridad social ha crecido en términos constantes y en relación a los demás servicios del INSALUD, como puede observarse en los cuadros 48 y 49. Este crecimiento hay que ponerlo en relación con la reducción en

términos constantes y en importancia del recurso a los conciertos con otras entidades ajenas al INSALUD, así como con el significativo aumento de las inversiones habido en 1.984 y 1.985. Este aumento del gasto está también en relación con una mayor utilización de las instalaciones sanitarias (el porcentaje de utilización ha pasado de ser 73 por ciento en el primer trimestre de 1.983 a representar el 82 por ciento en el primer semestre de 1.985 y el índice de rotación se ha elevado en igual período del 2,1 al 2,4 por ciento) y una elevación de la estancia media de 1.984 a 1.985 cuando la tendencia en los años anteriores y en los demás países es hacia la reducción (INSALUD, 1.984: 18; INSALUD, 1.985: 10). Estos indicadores evidencian en su conjunto un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles, si bien en 1.984 el número de enfermos intervenidos y de estancias causadas ha disminuído y las listas de espera en gran número de hospitales comportan plazos excesivamente largos (23).

En resumen hay que destacar que, desde el punto de vista aquí adoptado, si bien el gasto público en términos constantes en sanidad ha disminuído, el grado de utilización de los medios de que dispone el INSALUD ha aumentado, tanto a nivel de atención primaria, como de atención en centros hospitalarios de la seguridad social. En este segundo caso ello se ha producido tanto por la reducción de los conciertos, como por la mayor utilización de la red hospitalaria de la seguridad social. Respecto a la potenciación de la asistencia primaria, sin embargo, si bien se ha producido un importante avance con la creación de los centros de salud en 1.984 y con el rápido crecimiento de la medicina preventiva, su desarrollo futuro no está claro dada la política de inversiones prevista y, por otra parte, la

asistencia ambulatoria tiene todavía pendientes una gran parte de los problemas de ineficacia que la caracterizan (cf. Pérez Díaz, 1.982: 234 - 241). Un indicador parcial de la evaluación de la población de este nivel de prestación sanitaria puede encontrarse en una de las características de los demandantes de estas prestaciones puesta de relieve por una encuesta hecha por el INSALUD en el primer semestre de 1.984, a saber: que el 63,8 por ciento de los demandantes no tiene estudios primarios completos y que los demandantes con más estudios que los primarios se reduce al 14 por ciento (cf. INSALUD, 1.984: 77). Destacar, por último, que la potenciación de la atención primaria y la medicina preventiva responde a una nueva concepción de la salud que está todavía por ver y analizar hasta qué punto se impone en el sector sanitario español y se muestra eficaz en la consecución de un mayor nivel de salud de la sociedad española. En cualquier caso se ha comenzado a caminar en la dirección apuntada por la OIT de fomentar la prevención y, como se verá, la mayor participación de los afectados (cf. OIT, 1.984: 65 y 75).

3.2 EL RELATIVO CRECIMIENTO DE LAS PRESTACIONES DE GARANTIA DE RENTAS

Por lo que a la garantía de rentas se refiere, la etapa socialista se caracteriza en términos globales por un ligero incremento de la importancia de la seguridad social (incluido el desempleo) en el PIB, por el incremento de la participación del Estado en la financiación de la

seguridad social y del desempleo, al tiempo que ha reducido las cargas sociales de las empresas. Descendiendo a un análisis más detallado y teniendo como objeto de análisis la evolución de los principales indicadores de bienestar sobre los que la acción gubernamental tiene un efecto directo, la aportación socialista a la materialización del ESB se ha plasmado fundamentalmente, en primer lugar, en el reforzamiento del carácter contributivo de las prestaciones de la seguridad social al ajustar en gran parte la revalorización de las pensiones a la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC); en segundo lugar, en la ampliación del nivel de cobertura de las prestaciones de desempleo, invirtiendo la tendencia que presentaba la evolución de estas prestaciones (aunque los datos disponibles para 1.986 indican una nueva quiebra en la tendencia, de forma que parece disminuir nuevamente la tasa de cobertura) y a pesar de no lograr la universalidad de la garantía de renta mínima bajo prueba de necesidad; en tercer lugar, en la no resolución de los problemas planteados por las prestaciones familiares en cuanto al nivel y cobertura de las prestaciones; en cuarto lugar, en el reforzamiento del nivel de la asistencia social, aunque en este caso, sin resolver los problemas más graves que afectan a estas prestaciones desde el punto de vista del bienestar social; y en quinto lugar por el rápido crecimiento de los servicios sociales. Se hace necesario, sin embargo, un análisis más detallado de estas tendencias.

La cuantificación del crecimiento del gasto de la seguridad social y del desempleo en el período que se está considerando se ve dificultado por el cambio de base habido en la contabilidad nacional, de forma que la serie histórica con base 1.970 se ve interrumpida en 1.984. No obstante, restando la diferencia que en 1.984 se produce entre la

consideración de una base y otra, el crecimiento registrado por dicho gasto de 1.982 a 1.985 ha sido de 0,56 puntos porcentuales. Se trata, por tanto, de un crecimiento muy limitado (de 1.980 a 1.982 dicho porcentaje crece 1,04 puntos porcentuales) característico de la política de contención del gasto público y particularmente de la seguridad social. Este ligero crecimiento no se reparte, sin embargo, de igual forma en todos los tipos de gasto. Así, mientras las pensiones suben 0,87 puntos y las prestaciones por desempleo aumentan en 0,4 puntos porcentuales, las prestaciones sanitarias disminuyen 0,32 puntos. Las prestaciones económicas (prestaciones de garantía de renta), en conjunto, crecen 0,85 puntos porcentuales en el período 1.982 - 1.985. Pero esta evolución no depende en su totalidad de la política del gobierno, sino que en la misma intervienen multitud de factores sobre los que la acción gubernamental no puede influir; se hace, por ello, necesario acudir al análisis de los factores que dependen directamente de la voluntad gubernamental. Dado que el análisis de la evolución de la financiación del sistema de seguridad social y de protección social contra el desempleo se analizó en el capítulo anterior, a continuación se discutirá la evolución de los distintos tipos de prestaciones de garantía de rentas.

3.2.1 Evolución de las pensiones

Las características de la política socialista en relación a los problemas planteados por el sistema de pensiones desde el punto de vista adoptado en este trabajo quedan reflejadas de forma particularmente clara en la política de revalorizaciones practicada durante los años de mandato socialista. Un segundo punto donde también pueden

constatarse las connotaciones sociales o de bienestar de la política pública es en el tema de la jubilación anticipada, inserto en la más amplia discusión sobre la flexibilidad en la edad de jubilación. Por ello, se analizará la evolución de estos dos aspectos durante el período 1.983-1.986.

La novedad de carácter social que introduce el gobierno socialista dentro de la política de mínimos es la distinción entre dos tipos básicos de mínimos según se acredite tener cónyuge a cargo o no; novedad que está vigente desde 1.984. El criterio de dependencia establecido es en su concepción de carácter muy avanzado, pues, al igual que ocurre con las prestaciones asistenciales por desempleo, se considera dependencia económica aquellos casos en que la renta per cápita de la unidad familiar es inferior al SMI (cf. Alonso Olea, 1.985: 268), siendo el SMI bastante superior al gasto medio por persona (un 29 por ciento en 1.981; cf. Encuesta de Presupuestos Familiares 1.980-1.981). No obstante, hay que señalar que este criterio de dependencia fue introducido, junto con las prestaciones asistenciales por desempleo, por la Ley Básica de Empleo, por lo que únicamente fue utilizada una fórmula ya existente. El incremento de la cuantía de la pensión mínima por tener cónyuge a cargo es, sin embargo y como se vió, prácticamente insignificante, pues en 1.984 suponía un incremento del 2,8 por ciento. Bien es cierto que la diferencia se ha ido incrementando en los sucesivos años, pero a un ritmo (una media de 3 puntos porcentuales por año) que por lento no solventa los problemas para los que en principio se supone ha sido introducida esta figura. En efecto, el complemento de mínimo por cónyuge a cargo se supone es introducido para evitar que los matrimonios ancianos sin ninguna otra fuente de rentas significativa caigan bajo el umbral de la pobreza, pero como quiera que

este complemento es muy pequeño no puede evitarse tal circunstancia, como tuvo ocasión de comprobarse en el capítulo anterior. La regulación comparada presenta modelos de referencia con un realismo mucho mayor; así, si bien la regulación de las pensiones no prevé una pensión mínima tal como se conoce en España, la Ley de asistencia social alemana, por ejemplo, prevé un incremento por persona a cargo de más de 22 años sobre la prestación básica del 80 por ciento (cf. Baecker et al., 1.980: 76); en Francia, como ya se vió, la pensión mínima para las parejas es el doble que para los beneficiarios sin cónyuge a cargo (cf. Libro blanco sobre la protección social en Francia, 1.983: 24). Resulta, por tanto, que en la regulación española existe una contradicción entre el planteamiento legal y las prestaciones que a cambio se conceden.

En 1.985 también se introduce una modificación en las pensiones mínimas que limita la severidad de la regulación anterior, que establecía la incompatibilidad de los complementos para alcanzar el mínimo con la percepción de cualquier otro tipo de rentas. A partir de 1.985 se establece un criterio de renta máxima, de tal forma que se complementa hasta el mínimo siempre y cuando los ingresos totales sean menores de 500.000 más el total anual de la pensión mínima (cf. Alonso Olea, 1.985: 268 y s., así como el RD 43/1.985), cifra bastante superior al importe anual del SMI (un 70 por ciento en 1.985). Esta regulación tan ventajosa para quienes no cotizaron lo suficiente resulta particularmente llamativa en el contexto de contención del gasto de la seguridad social y de la exigüidad de determinadas prestaciones complementarias para casos de necesidad supuesta, como son los complementos por cónyuge a cargo o de necesidad probada como en las prestaciones asistenciales por desempleo. Se

enmarca, no obstante, dentro de la misma filosofía que inspira las condiciones de reconocimiento de estos complementos para casos de necesidad supuesta, a saber: establecimiento de un umbral de acceso bastante generoso en comparación con el nivel de las prestaciones, aunque después las prestaciones no estén en proporción a las condiciones establecidas para su disfrute.

La revalorización de las pensiones mínimas para hacer frente a la pérdida de poder adquisitivo se enmarca dentro de la tendencia general que venía siguiéndose en esta materia, a saber: de mantenimiento del poder adquisitivo de las mismas ajustando su revalorización a la tasa de inflación (véase cuadro 50). La revalorización por encima de la tasa de inflación en 1.983 parece no representar otra cosa que la recuperación de la pérdida del poder adquisitivo sufrida el año anterior, como lo demuestra la evolución posterior de la tasa de revalorización. La experiencia comparada más próxima, la de la política social del gobierno socialista francés, presenta aquí también una marcada diferencia, pues los socialistas galos revalorizaron las pensiones mínimas con intención no sólo de recuperar el poder adquisitivo de las pensiones reducido por la inflación, sino incrementaron el poder de compra de dichos mínimos. Así de 1.981 a 1.983, se incrementó el poder de compra de las pensiones mínimas en un 26 por ciento para los casos en que no exista cónyuge a cargo y un 16 por ciento en caso contrario (cf. Libro blanco sobre la protección social en Francia, 1.983: 24).

La revalorización de las pensiones cuya cuantía es superior a las pensiones mínimas ha sido diferente según los años. Así en 1.983 las revalorizaciones fueron lineales, representando aproximadamente el 14 por ciento de la pensión

cuadro 50

**Evolución de la tasa de revalorización de las pensiones
mínimas (sin cónyuge a cargo) y de la tasa de inflación**

En porcentajes

	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986
Revalorización	15	15	11	16	8	8	8.4
Inflación	15.6	15.2	14.4	14	9	8.1	8.5

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Anuario de Estadísticas Laborales de 1.985 y Boletín de Estadísticas Laborales

media en el caso de jubilación e invalidez y el 17,8 por ciento en viudedad, una tasa igual que la de la inflación conocida el año anterior con respecto al cual se revaloriza (14 por ciento), de forma que las pensiones por encima de la media pierden poder adquisitivo. Con ello se inicia la recuperación del principio contributivo, rasgo éste que caracteriza la política social socialista en materia de seguridad social, y que se hará más efectiva en 1.984 y particularmente en 1.986. En efecto, las revalorizaciones habidas en 1.984 y 1.985 han elevado la mayor parte de las pensiones a unos tipos distantes solamente en un punto de la tasa de inflación (8 y 7 por ciento respectivamente para las pensiones por debajo de una cuantía que coincide aproximadamente con el doble del SMI y que afecta al 94 por ciento de las pensiones). Las demás pensiones se han revalorizado linealmente hasta el tope de 187.950. En 1.986, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Reforma de las Pensiones, las pensiones reconocidas con arreglo a esta Ley se revalorizaron según el índice de inflación prevista hasta el tope de las 187.950, y la mayor parte de las pensiones reconocidas con arreglo a la anterior legislación (cerca del 94 por ciento) también aproximadamente al 8 por ciento (tasa de inflación prevista). Hay que señalar, sin embargo, que esta revalorización (automática o no) con arreglo al IPC previsto no contiene cláusula de revisión, lo que hace que en la práctica suban por debajo de la inflación registrada, pues la experiencia demuestra que las previsiones se quedan siempre por debajo de las cifras finalmente contabilizadas.

Por tanto, la característica básica de la política de revalorizaciones, incluida los mínimos, ha sido la del reforzamiento del principio de aseguramiento social o

contributivo, complementada con unas posibilidades de mejora en situaciones de supuesta necesidad que por la cuantía que suponen le restan casi todo su significado. Con ello, la política social socialista ha hecho efectivos uno de sus puntos de vista en materia de bienestar social, al tiempo que se ha quedado corta, excesivamente corta, en la consideración de los aspectos asistenciales de que se ha dotado al sistema de aseguramiento social.

Por último, se va a abordar uno de los indicadores sobre los que se ha discutido mucho y cuya evolución se considera habitualmente como signo de progreso social; se trata de la edad de jubilación. La tendencia a reducir la edad de jubilación, dentro de una visión de flexibilización de las condiciones de jubilación y de acceso a las pensiones de la seguridad social (cf., p. e., OIT, 1.984: 59 - 64) y v. Ferber, 1.983: 283 y ss), se considera como un avance en la idea del bienestar social y una necesidad en la actual sociedad del bienestar. Así lo ha entendido la socialdemocracia francesa al introducir en 1.983 la posibilidad de jubilación hasta los sesenta años con el mismo nivel de pensión que a los 65 años, si bien con la restricción de tener cumplidos 37,5 años de cotización en uno o varios regímenes básicos obligatorios (Libro blanco de la protección social en Francia, 1.983: 41). En España las posibilidades de jubilación anticipada más allá de la establecida en 1.967, con un coeficiente reductor del 8 por ciento por año y con un máximo de 5, están solamente en relación con la política de empleo y concretamente con el contrato de relevo y con la reducción de plantillas en casos de reconversión o simplemente de crisis (sin estar sujetas a plan de reconversión) (cf. Alarcón Caracuel, 1.986: 11 - 14; Alonso Olea, 1.985: 257 - 259; MTSS, 1.985d: 154 - 157 y

168). En este sentido, la política socialista no ha introducido muchas novedades para los trabajadores en su conjunto, si bien hay un colectivo, el de los afectados por los planes de reconversión, que se han visto privilegiados con respecto a los demás colectivos menos organizados o con menores posibilidades de conflicto en cuanto a las condiciones de acceso a la jubilación anticipada. Así a los trabajadores prejubilados con arreglo a estos planes se les ha garantizado el 75 por ciento de la remuneración media de los seis últimos meses, cantidad que constituye también la base de cotización sin revalorizar para el cálculo de la pensión una vez alcancen los 65 años. En este sentido se quiebra (una vez más) el principio de universalidad propio del ESB para dar paso a privilegios fruto de los conflictos planteados por los grupos de interés con mayor capacidad de para hacer valer sus demandas (24).

La demanda al uso en determinados países de la CEE de flexibilización de las condiciones de acceso a la pensión de jubilación o invalidez en el sentido de no hacer prevalecer a ultranza la incompatibilidad absoluta de las pensiones con el ejercicio de un trabajo remunerado por cuenta propia o ajena, siempre que se haya cumplido la carrera de seguro, no ha encontrado eco en la política social de la socialdemocracia española. Así, la OIT en su informe sobre la seguridad social en el año 2.000 reivindica la no confusión de "la edad de admisión a la pensión con la edad de jubilación", defendiendo la postura de que "no se puede negar el derecho a trabajar a las personas de edad, ni amenazarlas con la pérdida de su derecho a pensión si deciden hacerlo" (1.984: 60). La política social socialista gala ha dado también un paso en este sentido, a pesar de que el problema del desempleo no es menos importante que en España, al compatibilizar la pensión

con un trabajo remunerado siempre que éste sea con otro empresario (Libro blanco de la protección social en Francia, 1.983: 42). En España, no sólo no se ha efectuado ningún paso en esta dirección, sino que las demandas sociales de la UGT se encaminan incluso en la dirección de generalizar la incompatibilidad de trabajo y pensión del actual régimen general a todos los regímenes públicos (UGT, 1.982: 118).

Analizados los dos indicadores más relevantes en materia de pensiones para evidenciar los rasgos distintivos de la política social del primer gobierno socialista, se pasará a proceder de igual modo con las prestaciones por desempleo.

3.2.2 Ampliación de las prestaciones por desempleo

El indicador más relevante en este aspecto de la protección social es la tasa de cobertura (proporción de beneficiarios de la protección con respecto al desempleo), sobre cuya evolución influye tanto el comportamiento del desempleo como la regulación de las condiciones de disfrute de estas prestaciones. El Acuerdo Económico y Social para 1.985 y 1.986 estableció como objetivo la consecución de un nivel de cobertura del 43 por ciento al finalizar 1.985 y del 48 por ciento a finales de 1.986, a lograr gracias a la aplicación de la ya comentada Ley 31/1.984 (MTSS, 1.985 (e): 81). Como quiera que ha de entenderse que se refiere a la tasa bruta de cobertura, y no a la tasa neta (esto es, cobertura de los trabajadores de la construcción, industria y servicios) (y así ha sido considerado en el presupuesto por programas de 1.985 y 1.986), los objetivos planteados por el gobierno no han sido logrados, situándose muy por debajo de los objetivos fijados.

No es este el contexto para analizar las causas del fracaso en la consecución de los objetivos propuestos por el gobierno socialista, en lo que influye tanto la desfavorable evolución del desempleo (el número de parados ha aumentado en 1.985 en 194.100 personas y en el primer trimestre de 1.986 en 58.900, según la EPA) como la composición del mismo en relación a las condiciones de disfrute de las prestaciones por desempleo. Lo que queda de cualquier forma de relieve es la insuficiencia de la reforma de la protección por desempleo para hacer frente a las necesidades derivadas de dicha situación. No obstante, la nueva regulación ha logrado no sólo detener sino quebrar, al menos en un principio, la evolución decreciente del número de beneficiarios de las prestaciones económicas, elevando sustancialmente dicho número, aunque los últimos datos disponibles para el primer cuatrimestre de 1.986 parecen indicar una nueva quiebra en sentido decreciente de la tasa de cobertura (hay que esperar, sin embargo, más tiempo para determinar con claridad las tendencias, pues las tasas presentan una sensible variación de mes a mes) (cf. cuadro 42). En el conjunto del período 1.983 - 1.985, el porcentaje de crecimiento del número de prestaciones económicas, con respecto a 1.982, ha sido del 61 por ciento, registrándose un crecimiento mayor si se considera 1.984, pues hasta la promulgación de la nueva ley disminuye el número de beneficiarios. El mayor crecimiento, sin embargo, lo han presentado las prestaciones asistenciales con un 227 por ciento, mientras que las prestaciones contributivas crecen únicamente un 2,5 por ciento (desempleo total). Si bien la influencia de la ley ha de medirse a partir de su aplicación, con lo que el porcentaje de beneficiarios del nivel contributivo se incrementa en un 15 por ciento, se pone nuevamente de relieve la insuficiencia

cuadro 51

Beneficiarios de prestaciones médico-farmacéuticas

Año	nro.	% variación
1.982	102.019	-
1.983	212.088	108
1.984	301.241	42
1.985	243.339	-19

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales y de la Seguridad Social

del planteamiento contributivo o el sistema de seguro para hacer frente a las necesidades derivadas del desempleo.

La insuficiencia de la cobertura del desempleo no queda reflejada solamente por la tasa de cobertura, sino también y de forma muy clara por la evolución del número de prestaciones médico-farmacéuticas. Estas prestaciones consisten en el pago de la cotización social por esta contingencia por parte del INEM en los casos en que se haya agotado la prestación o el subsidio de desempleo siempre que, entre otras circunstancias, se carezcan de rentas de cualquier naturaleza superiores al SMI. De estas prestaciones pueden beneficiarse tanto parados con responsabilidades familiares como desempleados sin ellas, pero en cualquier caso que demuestren necesidad. Si bien el umbral está situado relativamente alto, pues ha de entenderse que se refiere per cápita, la evolución del número de beneficiarios de esta prestación (introducida en 1.982) indica la evolución de un colectivo de necesitados carentes de protección, particularmente grave en el supuesto de que se tengan responsabilidades familiares. Como puede observarse en el cuadro 51, la evolución de este índice es inversa a la de las prestaciones económicas y el relanzamiento que presenta en el primer trimestre de 1.986 es sintomático del crecimiento de la desprotección existente. Su cuantía denota también, aunque sea parcialmente, la importancia de la desprotección.

Queda, por tanto, patente la insuficiencia de las medidas de reforma de la protección contra el desempleo dada la estructura del desempleo español, que ha tenido como principal efecto elevar la proporción de prestaciones asistenciales sobre el conjunto de las prestaciones (la proporción de prestaciones económicas asistenciales ha pasado

de representar el 15,7 por ciento en 1.982 a cifrarse en el 50.7 por ciento en 1.986, mientras que las prestaciones asistenciales totales, económicas y médico-farmacéuticas, han pasado del 26,8 por ciento al 65,2 por ciento). Este hecho indica, entre otras cosas, que la nueva regulación ha reconocido protección a muchas personas en situaciones de necesidad reconocida, en su mayoría con responsabilidades familiares, que anteriormente estaban desprotegidas. Ahora bien, existe una contradicción, como en el caso de las pensiones mínimas con cónyuge a cargo, entre el umbral de reconocimiento y el nivel de las prestaciones. El umbral de reconocimiento del subsidio de desempleo es relativamente elevado, pues está constituido por el SMI por miembro de la unidad familiar (cifra bastante superior al gasto medio por persona), mientras que las prestaciones son muy exiguas, un 75 por ciento del de por sí ya bajo salario mínimo. En este sentido hubiese sido de desear una consideración más detallada de los verdaderos estados de necesidad, pues en base a la situación existe resultan más perjudicados los que disponen de menores recursos. Este hecho redunda además en perjuicio de las familias con hijos a cargo, máxime cuando la mujer ha dejado el trabajo para educar a los hijos, puesto que la protección a la familia, como se ha visto, es absolutamente insuficiente y los nuevos complementos para familias con bajos ingresos, como se vió, tampoco resuelven el problema.

Si el número de prestaciones ha aumentado de forma muy elevada, si bien la tasa de cobertura no lo ha hecho en la cuantía deseada, la prestación media ha disminuído en términos nominales y constantes a partir de 1.983 (cf. cuadro 35). Como ya se dijo, dentro del marco de la política de contención del gasto público, la ampliación de la

cobertura del desempleo se acompañó de una contención de las prestaciones por desempleo (nivel contributivo) más elevadas (los topes máximos se redujeron acomodándolos a la situación familiar), al tiempo que la evolución del salario mínimo, con respecto al cual se definen gran parte de las prestaciones, se mantuvo por debajo de la inflación.

3.2.3 La insignificancia de las prestaciones familiares

La evolución de la protección familiar en España parece, a juzgar por la evolución del gasto, estar destinada a su extinción. La tendencia decreciente en términos nominales de este tipo de gasto desde 1.979 se ha mantenido durante la legislatura socialista. La prestación por hijos a cargo no se ha visto alterada tampoco durante el mandato socialista de forma significativa, pues la única novedad al respecto, la prestación complementaria para personas con ingresos mínimos introducida en 1.986 es, como se vió, de 1.050 pts. mensuales. Esta cuantía carece de entidad para resolver los problemas de necesidad del colectivo al que está destinado.

Esta prestación es una vez más la más sacrificada en la materialización del ESB en un período de crisis económica, perjudicando particularmente a las familias donde se han materializado los riesgos que redundan en la falta de rentas y con hijos a cargo, sobre todo si la mujer ha dejado el trabajo por la crianza de los hijos o si es el cabeza de familia.

3.2.4 Acción social

La lucha contra la marginación y la pobreza está

sufriendo en España un profundísimo cambio, particularmente acelerado en los últimos años y que queda patente en la aparición y desaparición de institutos destinados a poner en práctica los distintos programas de acción social. Este cambio va más allá de la sustitución del calificativo de beneficencia por el de asistencia social, primero, y de éste por el de acción social, después. Se trata de un cambio de conceptos, de formas de entender las necesidades sociales y del papel del Estado, democrático, del ESB, en la satisfacción de las mismas (sobre el concepto de necesidad social véase, por ejemplo, Rodríguez Cabrero, 1.985; de las Heras y Cortajarena, 1.985: 28 y ss)). La transformación que en este campo del bienestar social se está produciendo no es sino la transición hacia un moderno sistema de servicios sociales con un objetivo más amplio que paliar las situaciones de necesidad más perentorias y reparar las consecuencias más duras de la marginación. En este sentido surge "la política de servicios sociales con carácter globalizador con el objetivo, ahora ya explícito, de prevenir la marginación, atender y suplir carencias, garantizar determinados estados de bienestar y redistribuir, en definitiva, la renta social" (de Benito Ruiz, 1.986: 81). Esta transición hacia un moderno sistema de servicios sociales ha tenido lugar en la Administración Central, según Rodríguez Cabrero, a través de una doble evolución, a saber:

a) "el tránsito desde un tipo de orientación benéfico-asistencial a otro de orientación asistencial-servicios sociales, dándose en la actualidad un sistema mixto en fase de modernización no concluida"; y b) "la extensión del campo de los servicios sociales de forma que empezamos a tener un conjunto de servicios no sólo asistenciales y reparadores o rehabilitadores de situaciones

de necesidad social, sino también de servicios orientados a la prevención e integración" (1.985: 43). Junto a la nueva orientación preventiva de la acción social, hay que destacar también la evolución de los servicios sociales hacia la universalización, no limitándolos como venía siendo usual al marco de la acción de la seguridad social, sino ampliando el colectivo de posibles beneficiarios a toda la colectividad (Ordina Montojo et al., 1.984: 30, 34 y ss., 39 y ss.). En este sentido, y como tercera nota característica, se ha producido un acercamiento de la acción social al ciudadano al asumir Ayuntamientos y Comunidades Autónomas las competencias en materia de servicios sociales.

Esta transformación institucional, normativa y competencial dificulta enormemente el conocimiento de los gastos en este campo, así como el establecimiento de series temporales homogéneas, particularmente a partir de 1.983. Esto puede verse claramente si se acude a la clasificación funcional de los Presupuestos Generales del Estado, que hasta ahora era la fuente estadística utilizada en este trabajo para este conjunto de gastos. Esta situación se agrava por la falta de datos suministrados por las CC.AA. y los Ayuntamientos, de tal forma que cualquier aproximación al tema, como reconoce la Administración (Amurrio Iñigo, 1986: 82), sólo puede ser aproximativa y limitada. Dado que solamente se han podido encontrar datos homogéneos referidos a los presupuestos de la acción social de la Administración Central (Dirección General de Acción Social, INAS e INSERSO) referidos 1.984 - 1.986, el análisis se basará en dichos datos. En el cuadro 52 pueden encontrarse los gastos presupuestados en acción social divididos en tres programas: Pensiones y Prestaciones Asistenciales, Servicios Sociales y Programas de Prestaciones de Asistencia Social. El primero de

cuadro 52

Gastos de la Administración central en acción social (1)

En millones de pesetas corrientes

PROGRAMAS	1.984	1.985	%crec	1.986	%crec
Pensiones y prestaciones					
asistenciales	59.092,1	62.856,3	6,4	73.898,1	17,6
Servicios sociales	49.163,9	47.286,2	-3,8	49.213,1	4,1
Prestaciones de asistencia					
social	4.450,8	8.924,8	100,5	11.059,9	23,9
TOTAL	112.706,8	119.067,3	5,6	134.171,1	12,7

(1) Incluye presupuestos de la Dirección General de Acción Social, INSERSO e INAS

Fuente: Amurrio Iñigo, 1.986: 85 a partir de datos de los Presupuestos Generales del Estados y de la Seguridad Social y elaboración propia

ellos engloba, de un lado, las pensiones bajo prueba de necesidad a favor de los ancianos mayores de 69 años y a los incapacitados totales para todo tipo de trabajo y, de otro lado, el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos a Minusválidos, así como las prestaciones económicas a familias de disminuidos psíquicos. El segundo programa incluye una variedad de prestaciones a las que se hará referencia más adelante. El tercer programa incluye transferencias a las CC. AA. para el mantenimiento y creación de centros asistenciales así como becas para minusválidos atendidos en centros especializados (cf. Amurrio Iñigo, 1.984: 83).

El crecimiento del gasto en acción social presupuestado para los años que se indican no recogen todo el período de gestión socialista, sino solamente una parte del mismo, mostrando en conjunto un crecimiento moderado, incluso en 1.985 por debajo de la inflación. No obstante, estos datos no dan cuenta de todos los cambios habidos en este aspecto del gasto social, debido en parte también a que no incluyen los gastos acometidos por las CC.AA. que tienen transferidas las competencias en el campo de los servicios sociales, así como tampoco recogen los importantes cambios habidos en la forma de entender el bienestar social y que no tienen reflejo inmediato en la cuantía del gasto. A continuación se analizarán los dos epígrafes más importantes: las pensiones asistenciales y los servicios sociales, pudiéndose comprobar la importancia de los cambios.

Pensiones asistenciales

Las pensiones asistenciales es la partida más significativa del programa de acción social denominado de

pensiones y prestaciones asistenciales, representando el 92 por ciento del total de gasto previsto para el programa. Estas pensiones han conocido un importantísimo crecimiento en su cuantía, pues de 1.982 a 1.986 han aumentado en un 152 por ciento, situándose su cuantía mensual en 1.986 (14.000 pts/mes y 14 pagas) ligeramente por debajo de la pensión mínima per cápita de la seguridad social cuando se tiene cónyuge a cargo (16.280 pts. mensuales). La evolución desde 1.982 puede observarse en el cuadro 53, donde también se recoge el número de beneficiarios de estas pensiones. La evolución seguida por las pensiones asistenciales ha hecho que dejaran de tener el carácter tan inmediatamente alimenticio que les atribuye la legislación y que en 1.981, año en que se "modernizan" las pensiones asistenciales, tenían. En efecto, la cuantía mensual de la pensión en 1.981 era de 5.000 pts. mensuales, que elevada a términos anuales (60.000 pts.) no resultaba suficiente para hacer frente al gasto medio por persona en alimentos (68.289 pts. anuales según la Encuesta de Presupuestos Familiares), llegando a satisfacer justo la cuantía gastada por el decil de renta más bajo (59.526 pts./año); en 1.986, por el contrario, y revalorizando el gasto alimentario medio por persona según el IPC del primer trimestre del año, los beneficiarios disponía de un 19 por ciento de su renta para otros fines. No obstante, la pensión asistencial en 1.984 no permitía a sus beneficiarios colocarse por encima del umbral de la pobreza, tal como se definió en el capítulo anterior, a no ser que tuvieran algún ingreso complementario, pues la cuantía anual de la pensión representaba el 77 por ciento de dicho umbral. Desde 1.984 la pensión se ha incrementado por encima del crecimiento de la renta, pero no a un nivel suficiente como para anular dicha diferencia.

cuadro 53

Número e importe mensual de las pensiones asistenciales

Años	Pts./mes	% de incremento	Nro. pensiones
-----	-----	-----	-----
1.982	5.550	11	305.133
1.983	8.000	40	300.810
1.984	10.000	20	341.561
1.985 (En.-Ag.)	11.000	10	-
1.985 (Ag.-Dic.)	12.000	9	350.000
1.986	14.000	17	-

Fuente: Dirección General de Acción Social.

Por otra parte, la evolución del número de pensiones ha sido creciente hasta 1.985, pero a partir de esa fecha ha comenzado a disminuir. En efecto, en el presupuesto por programas de 1.985 se establecía el objetivo de mantener el número de pensiones, revisándose a la baja en el caso de las pensiones de ancianidad en el presupuesto correspondiente a 1.986. La razón de ello está en la voluntad de querer atajar el fraude existente en estas pensiones, evitando que una misma persona cobre al mismo tiempo alguna pensión de la seguridad social u otro organismo y una pensión asistencial (en 1.983 un 12,8 por ciento de las bajas lo fueron por este motivo). En un futuro, sin embargo, cabe esperar un renovado incremento de las mismas si la Dirección General de Acción Social lleva a cabo las reformas que está estudiando (rebajar la dureza en las condiciones de acceso a estas pensiones). La distribución de estas pensiones en los dos tipos de riesgos que cubren se inclina cada vez más hacia un predominio de las pensiones por incapacidad absoluta total para todo tipo de trabajo, de forma que si en 1.984 aproximadamente el 70 por ciento correspondía a pensiones de ancianidad (mayores de 69 años) y el 30 por ciento a enfermos incapacitados (Amurrio Iñigo, 1.984: 20), en diciembre de 1.985 la importancia de las enfermedades invalidantes para todo tipo de trabajo habían ascendido hasta el 50 por ciento (cf. Anuario de Estadísticas Laborales, 1.985). Si se analiza la relación entre altas y bajas en 1.985 se observa que las Comunidades Autónomas que presentan altas netas son, en general y como cabía esperar, las que constituyen la España pobre, destacando Canarias, Castilla La Mancha, Galicia y Extremadura, suponiendo Canarias sola el 40 por ciento del total de CC.AA. que presentan altas netas. Entre las CC.AA. que presentan bajas netas hay que destacar Madrid, Valencia y

Aragón (Dirección General de Acción Social, informe interno).

Si bien la evolución seguida por las pensiones asistenciales en los últimos años ha sido importante, dotándolas de relativa entidad económica, la cuantía de la misma sigue siendo insuficiente para sacar a los beneficiarios de la pobreza. Por otra parte, las condiciones de acceso son extremadamente restrictivas y requerirían, desde el punto de vista del bienestar, una revisión en el sentido de flexibilizarlas y aumentar el colectivo potencial de beneficiarios.

Servicios sociales

Los servicios sociales aparecieron al margen de la beneficencia en el ámbito de la seguridad social como un mecanismo complementario para perfeccionar el esquema básico de las prestaciones (Alvarez de Miranda, 1.984: 126). Su evolución posterior ligada a la evolución de la beneficencia hacia la asistencia social durante la transición política (en 1.978 se crea el Instituto Nacional de la Asistencia Social) y a la introducción de la perspectiva del bienestar social, junto con el proceso de descentralización del poder, han cambiado radicalmente el panorama de los servicios sociales en los últimos años (véase Cabra de Luna, 1.985). De un planteamiento inicial restringido a ciertos grupos marginados (vejez y minusvalía, fundamentalmente) y con una acción orientada a paliar en alguna medida determinadas situaciones de necesidad, se ha pasado, como se ha indicado, a una situación de proliferación de multitud de servicios sociales orientados tanto a la colectividad en general como a ciertos grupos con determinadas necesidades sociales específicas

las que se han analizado anteriormente para incapacitados para todo tipo de trabajo; también se reconocen prestaciones de Ayuda de terceras personas y de Movilidad y Transporte) ha crecido de 1.982 a 1.985 en un 169,6 por ciento, centrándose dicho crecimiento mayormente en 1.985. Pero el crecimiento de los gastos destinados a los servicios sociales no solamente se ha destinado a incrementar las prestaciones económicas, sino que las prestaciones en especie han conocido también un significativo auge, así como se han introducido nuevas modalidades de prestaciones. Efectivamente, el número de centros de base para minusválidos han crecido en un 43,24 por ciento de 1.982 a 1.986, creciendo también significativamente el número de plazas disponibles en los Centros para grandes inválidos y para minusválidos psíquicos (cf. INSERSO, 1.986: 64). Con respecto a la ancianidad cabe destacar, sobre todos el desarrollo de la ayuda a domicilio y de las viviendas tuteladas encuadrada dentro de la política de ayuda a la autoayuda y que pretende ser una alternativa más humana al internamiento en centros de ancianos.

Puede afirmarse, por tanto, que en el campo de la acción social se han producido importantes cambios durante el período de legislatura socialista. Estos cambios han ido en la dirección defendida tradicionalmente por la socialdemocracia, particularmente en el caso de los servicios sociales, viendo en el desarrollo de éstos una vía de mejora de las condiciones de vida de la colectividad en su conjunto y una vía de acceso al socialismo. Hay que reiterar, sin embargo, que el análisis que aquí se ha llevado a cabo en materia de servicios sociales es muy limitado y solamente puede considerarse como muy parcial, aunque no por ello deja de ser indicativo de la evolución seguida por este campo del

abordados desde tres planos diferentes: asistencial, preventivo y de promoción social (cf. de las Heras y Cortajarena, 1.985: 99 y 147 - 168).

Como quiera que la información disponible sobre el particular es muy fragmentaria, la discusión se limitará aquí a los gastos del INSERSO, que es la institución sobre la que más información homogénea se dispone en la actualidad. Esta limitación del campo de análisis es muy significativa, pues no evidencia la evolución registrada en este ámbito del ESB, pero viene impuesta por la disponibilidad de información sobre el particular y constituye, sin embargo, un indicador relativo de esta evolución. Dentro del programa de servicios sociales de la Administración del Estado, tal como se ha definido antes, los servicios sociales prestados por el INSERSO han ido creciendo en importancia a medida que el INAS ha ido transfiriendo sus competencias a las CC.AA. y sobre todo con su extinción en 1.985, de tal forma que si en 1.984 representaba algo más del 60 por ciento, en 1.986 supone algo menos del 90 por ciento.

Según la actual distribución de competencias, el INSERSO desarrolla básicamente dos tipos de servicios sociales, a saber: servicios destinados a la tercera edad y servicios destinados a los minusválidos. De 1.982 a 1.985(Presupuesto), los gastos sociales acometidos por el INSERSO han crecido en un 52 por ciento. Las prestaciones económicas han crecido de 1.982 a 1.986 en un 75,61, si bien en cantidades muy diferentes según los años. El número de beneficiarios de las prestaciones con cargo a la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) (minusválidos en más de un 65 por ciento no afiliados a la seguridad social y a los que se les reconoce una pensión asistencial igual que

ESB. Un adecuado análisis en este campo exigiría ahondar en la importante evolución que han registrado los servicios sociales en algunos Ayuntamientos y CC. AA. Un análisis de este tipo se sale, sin embargo, del marco general de esta investigación, por lo que no ha podido abordarse aquí.

4. ¿CAMBIO DE RUMBO EN LA MATERIALIZACION DEL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR ESPAÑOL DURANTE LA PRIMERA LEGISTARURA SOCIALISTA?

Este capítulo comenzó planteando la cuestión de si se había producido un cambio de rumbo en la materialización de los valores y fines del ESB español durante la primera legislatura socialista. Una vez analizados los cambios habidos y la evolución registrada en los distintos ámbitos de institucionalización del ESB español es necesario hacer una recapitulación a fin de poder dar respuesta a esta y a las demás preguntas planteadas al comienzo de este capítulo.

Como ha podido comprobarse, durante la gestión socialista se han producido cambios relevantes en la materialización del ESB que han afectado prácticamente a todos sus ámbitos de actuación, si bien con algunas significativas excepciones. ¿Cuáles han sido las características de estos cambios?. ¿Puede deducirse de dichos cambios un nuevo rumbo en la materialización de los valores y fines del ESB español?. Y en caso afirmativo, ¿cuál es la dirección en la que apunta dicho nuevo rumbo?.

En términos generales se trata de una reforma destacable de la materialización de la idea del ESB en España, pero se trata de una reforma marcada por el signo de la austeridad económica. Esto es, se trata de una reforma supeditada en gran medida a la política económica restrictiva practicada por el gobierno socialista; la contención del gasto público, la introducción de mecanismos correctores para evitar una aceleración del gasto (p. e. en las pensiones) así como la no introducción de medidas que tienen un impacto directo en el aumento del gasto público pero que en principio correspondía introducir (así la financiación pública de la sanidad) han sido algunas de las notas características de los cambios habidos en la institucionalización y evolución del ESB español durante este período. No obstante, y a pesar de que la reforma del ESB español está bajo el signo de la austeridad en el gasto público, no por ello se trata de una "contrarreforma".

Ahora bien, se trata de una reforma que ha frustrado gran parte de las esperanzas que se habían puesto en ella. El fin del franquismo y la aparición de un ESB sensu strictu con la democratización de la vida política y laboral había planteado también la reforma integral de la materialización de los valores y fines del ESB. Esta reforma integral centrada fundamentalmente en la reforma de la seguridad social se vió sistemáticamente frustrada al quedar reducida únicamente a reformas parciales no siempre acertadas. Las esperanzas y los modelos de reforma diferían ciertamente según las ideologías políticas, no obstante los distintos proyectos compartían la característica de demandar una reforma radical del sistema de protección social. El propio gobierno llegó a presentar un plan de reforma integral a comienzos de 1.985, ya fuertemente sesgado hacia la reducción

del gasto público con respecto a lo que fueran los proyectos del PSOE cuando estaba en la oposición, se trataba de lo que se dió en llamar el libro naranja (MTSS, 1.985 a). Las reformas que finalmente se llevaron a cabo, sin embargo, no respondieron a lo que cabía esperar y en este sentido se abandonó la idea de una reforma integral. No obstante, a pesar de que la reforma integral se estrellara contra el muro levantado por la política económica restrictiva, no por ello las reformas que se han llevado a cabo en los distintos ámbitos del ESB, aunque insuficientes, carecen de relevancia para la evolución y el futuro del ESB español. En efecto, la política reformadora practicada durante este período ha establecido mecanismos que en principio pueden comportar un significativo cambio en la materialización de los valores y fines del ESB que es preciso subrayar y destacar. ¿Cuál ha sido, entonces, la dirección que ha adoptado el ESB a raíz de los cambios habidos en el período considerado?.

En primer lugar hay que destacar el reforzamiento del principio contributivo de la seguridad social y del sistema de clases pasivas, que tendrá como consecuencia el reforzamiento del carácter asegurador del nivel de vida de las pensiones. De acuerdo con la nueva legislación que establece la dinamización de las pensiones con arreglo a la inflación prevista se contribuirá a mantener el poder adquisitivo de las pensiones y con ello la suficiencia de las nuevas prestaciones siempre que se acredite el número suficiente de años y ello a pesar de que el mecanismo diseñado esté marcado por la política de contención del gasto público al no existir cláusula de revisión y al no revalorizarse la base reguladora de los dos últimos años de cotización. Con la dinamización de las pensiones se evitará la degradación aún mayor del sistema de aseguramiento social

y la tendencia a la asistencialización que lo ha caracterizado durante toda la transición. No obstante, el sistema de pensiones (el núcleo de la seguridad social) en España sigue constituyendo uno de los principales mecanismos asistenciales de los que dispone el ESB español, pues no en vano tres cuartas partes de las pensiones son mínimas, carácter que incluso se ha visto reforzado con la introducción de la distinción entre pensiones mínimas para beneficiarios con cargas familiares y sin cargas familiares, distinción imprescindible -como se vió- desde el punto de vista social de bienestar (aunque dada la diferencia cuantitativa que representa totalmente inoperante), pero carente de sentido desde el punto de vista de la componente aseguradora.

Este reforzamiento del principio contributivo también se ha producido, en parte al menos, dentro del aseguramiento social contra el desempleo, al separar fnancieramente las prestaciones contributivas de las prestaciones asistenciales. En efecto, con la reforma operada en este campo de la protección social las prestaciones asistenciales han de ser financiadas exclusivamente mediante transferencias del Estado (esto es, con cargo al presupuesto) y las prestaciones contributivas mediante cotizaciones. El escalonamiento de las prestaciones máximas en función de las cargas familiares introducida por la reforma opera, sin embargo, en dirección opuesta, aunque ello se ha visto compensado por una ampliación del período asegurado.

En segundo lugar con la reforma se ha producido una tendencia hacia la democratización limitada en el área de la producción de servicios públicos, particularmente en el campo de la educación. La operatividad de los mecanismos

introducidos está todavía por demostrarse y analizarse, como por demostrarse está también el que sean algo más que un "lavado de cara" del ESB español. No obstante, la idea de la democratización de los servicios que responde a la intención de aumentar el control de los beneficiarios constituye uno de los rasgos específicos de la reforma, al menos en el campo de la educación.

Con la reforma se ha diseñado también, en tercer lugar, un nuevo sistema de salud que en principio pretende la universalización y garantía de unas prestaciones adecuadas a toda la población, que sea más igualitaria, menos estigmatizadora y que racionalice la producción y distribución de las prestaciones. El nuevo "Sistema Nacional de Salud" que se ha establecido supone también un cambio de concepción de lo que representa la sanidad hacia planteamientos más integrales de salud; esto es, con el cambio de concepción introducido se institucionaliza la filosofía de que la salud no es meramente un proceso curativo sino que incluye también aspectos como la educación, la prevención y la rehabilitación. En qué medida se logre efectivamente reducir las tradicionales desigualdades regionales dependerá de la forma en que se lleve a cabo la política de transferencias y de inversiones, pero el abandono al final del modelo de un "Servicio Nacional de Salud" universal y gratuito (financiado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado) en favor de un sistema de financiación múltiple (mayormente cuotas y en menor medida fondos públicos) introduce la categorización y estigmatización de los beneficiarios (con y sin cartilla de la seguridad social), aunque pueda llevar a garantizar la universalidad de las prestaciones. Si este proceso de universalización llega a darse contribuirá a mejorar sustancialmente las prestaciones

de los grupos menos favorecidos, que por otra parte no eran los únicos excluidos de las prestaciones sanitarias de la seguridad social.

En el ámbito local y autonómico se está produciendo también un importantísimo desarrollo de una de las facetas del ESB más próximas a las necesidades particulares de determinados grupos débiles, se trata de la construcción de una amplia red de servicios sociales. El desarrollo del ESB español en esta dirección, muy tardío en relación a los demás ESB de la Europa occidental, es, sin embargo, geográficamente muy desigual y se ha centrado mayormente en las áreas más industrializadas y urbanizadas del país. No obstante, y a pesar de su relevancia, este aspecto aunque destacado por su relevancia no ha sido estudiado aquí, pues se sale del marco diseñado por esta investigación.

Ahora bien, estos cambios en la materialización del ESB español no ha solventado todos los problemas planteados por el ESB español en cuanto a cobertura y en cuanto a suficiencia de la protección social que han sido discutidos en el anterior capítulo. Ello no ha de extrañar dado el signo de austeridad que ha caracterizado el conjunto de reformas emprendidas. ¿Cuáles han sido, entonces, los problemas de cobertura y de suficiencia que la reforma no ha logrado resolver?.

Desde el punto de vista de la garantía de unos ingresos mínimos bajo prueba de necesidad, la reforma no ha resuelto los problemas de cobertura existentes. En efecto, a pesar de la ampliación del período de disfrute de las prestaciones asistenciales por desempleo, ampliación que en el caso de los trabajadores de 55 años se extiende hasta que puedan cobrar la pensión de jubilación, ello no resuelve el problema de

falta de recursos que se les plantea a aquellos a los que se les reconoce necesidad probada cuando se les termina el período de disfrute y no obtienen un trabajo. Por otra parte, la "reforma" de las prestaciones familiares ni ha solventado los problemas de cobertura que tenían, ni el complemento de necesidad que ha establecido beneficia a todos los necesitados (ni siquiera a todos los de la seguridad social), ni resulta suficiente. Por lo que a las pensiones asistenciales se refiere, éstas tampoco han dejado de inscribirse dentro de una ley de pobres encubierta. En este sentido, las reformas introducidas en la protección social no han resuelto una de las características definitorias del sistema de protección social contra la falta de recursos económicos, a saber, la fragmentación y limitación de los mecanismos de protección que redunda en numerosas e importantes lagunas de cobertura.

Respecto a la laguna en la cobertura de la educación implícitamente obligatoria, esto es, desde que se termina la educación legalmente obligatoria hasta que se permite la entrada en el mercado de trabajo tampoco ha sido resuelto sino hasta recientemente (RD 942.86 de 14 de Mayo) en que finalmente se han establecido las bases para su solución. Hay que destacar, sin embargo, que el grado de cobertura de la educación no obligatoria, particularmente en preescolar, ha aumentado durante el período considerado. Por otra parte, se ha abierto la posibilidad de superación de las lagunas en la cobertura de unas prestaciones sanitarias adecuadas (con menor discriminación), tal como se ha indicado, gracias a la reforma de la protección social contra la enfermedad, aunque en este caso está por ver en qué medida se materializa la ya de por sí limitada reforma sanitaria.

Dada la política económica restrictiva impuesta por la crisis económica, los avances en la mejora del grado de suficiencia tampoco han sido en términos individuales muy significativos. Así, y centrando la atención en las prestaciones de carácter asistencial o cuasiasistencial, las pensiones mínimas en términos per cápita siguen sin sacar de la pobreza a los beneficiarios que no tienen otra fuente de recursos (aunque como se vió este no parece ser el caso de la mayor parte de la población senescente, quien por otra parte ha visto mejorada de forma importante sus condiciones de vida cuando habitan en ciudades en las que el sistema de servicios sociales ha conocido un rápido desarrollo). Ello es así a pesar de que el gobierno socialista ha introducido una especie de complemento por cargas familiares al introducir la figura de la pensión mínima para beneficiarios con cónyuge a su cargo y ello porque el incremento de la pensión que se establece no es sustancial. Por otra parte, sigue manteniéndose la contradicción entre las relativamente "generosas" condiciones de acceso a las prestaciones asistenciales por desempleo (25) y la falta de consideración de las cargas a soportar por el beneficiario, además de su limitación temporal. Esto se hace extensivo al complemento de las prestaciones familiares por hijos a cargo en caso de necesidad, complemento que por otra parte apenas si tiene significación económica para el estado de necesidad que se supone debe contribuir a resolver. Por otro lado, dado que las pensiones asistenciales no han conocido reforma alguna siguen sin ser contempladas las posibles situaciones de necesidad derivadas de cargas familiares.

A pesar de que se han producido algunos avances en la consideración de las cargas a la hora de determinar las prestaciones asistenciales o cuasiasistenciales, realmente

sigue sin existir un verdadero criterio de necesidad en la determinación de unas prestaciones en las que por definición se considera el estado de necesidad.

Por lo que respecta a la suficiencia de las prestaciones contributivas, en el campo de las pensiones se ha introducido en 1.985, como se ha indicado, la dinamización de las pensiones reconocidas de acuerdo con la nueva ley de pensiones al tiempo que se ha seguido con la política de revalorizaciones selectivas tendentes a reducir el valor real de las pensiones más elevadas (homogenización) no acogidas a dicha legislación. No obstante, la degradación económica resultante en este segundo caso afecta particularmente a las pensiones más elevadas y es menor que la degradación que sufrieron durante la transición económica dado el contexto de menores tasas de inflación. Con anterioridad a la introducción de la dinamización de las pensiones, las revalorizaciones continuaron siendo selectivas en el sentido indicado pero con solamente una pérdida de un punto hasta más o menos el doble del SMI. Esto es, que la mayor parte de las pensiones han sufrido en este período una solamente una pequeña erosión, sustancialmente menor a la que conocieron con anterioridad y a pesar de que las pensiones de cuantía mayor que dos veces el SMI han sufrido una mayor pérdida del poder adquisitivo, la importancia relativa de éstas ha aumentado (cf. cuadro 24). Las prestaciones contributivas por desempleo han mantenido en términos generales su poder adquisitivo, a pesar de hacerse depender el tope máximo de las cargas familiares más que compensada por la ampliación del plazo de disfrute. Puede concluirse, por tanto, que la suficiencia de las prestaciones contributivas apenas se ha visto erosionada para la mayor parte de las pensiones y en este sentido supone una quiebra de gran trascendencia de la

tendencia hacia la asistencialización que caracterizó al sistema de pensiones durante las legislaturas precedentes.

La respuesta a la pregunta de si se ha producido un cambio de rumbo en la materialización de los valores y fines del ESB en España es compleja y todavía se carece de perspectiva histórica suficiente para poder enjuiciar la trascendencia de los cambios arriba indicados. Queda, por tanto, desplazada hacia el futuro.

NOTAS

(1) La discusión sobre los orígenes del Estado de bienestar, esto es, de la preocupación del Estado por el bienestar de sus ciudadanos en el sentido de la intervención directa en el reparto de los medios de vida que se opera en el mercado de trabajo se parece a la discusión sobre qué es lo primero, si el huevo o la gallina.

Por un lado, la tradición historiográfica social parte de la idea liberal del capitalismo (de la hegemonía del principio de mercado) y comienza la historia de los orígenes del Estado de bienestar, más concretamente, de la política de bienestar con las primeras intervenciones del Estado en el funcionamiento del mercado para limitar la "libertad" de las partes. Los orígenes del Estado de bienestar estarían, por tanto, en las primeras medidas de protección al trabajador (protección del salario, regulación del trabajo de mujeres y niños, etc.) así como en los mecanismos para hacer frente a la miseria absoluta (política de beneficencia o, como lo denomina la tradición británica, "de pobres"). En este sentido, los orígenes del Estado de bienestar coinciden con la aparición del capitalismo, pues de lo contrario habría que remitir dichos orígenes a la aparición del Estado moderno (e incluso a la aparición de la humanidad) dado que la institución de la beneficencia ha acompañado siempre al ejercicio del poder.

Por otro lado, las orientaciones analíticas de la

política social (lo que en lenguaje anglosajón se denomina policy research) no identifican el capitalismo con el funcionamiento puro del principio de mercado y sitúan los orígenes del Estado de bienestar en la alteración sustancial del capitalismo que se puce con la aparición y desarrollo de los seguros sociales.

(2) Esto queda claramente patente en una alocución de Bismarck al Reichstag el 15 de marzo de 1.884 a propósito de su proyecto de seguros sociales cuando afirmaba: "Con la presentación de la ley sobre los socialistas el Gobierno hizo promesas en el sentido de que como corolario a la ley sobre los socialistas debía haber al mismo tiempo un esfuerzo serio por mejorar el destino de los trabajadores. Esto es, desde mi punto de vista, el complemento de la ley sobre los socialistas" (en Lampert, Sozialpolitik, Springer V., Berlin 1.980, p. 128). En otra intervención en el Reichstag el 26 de noviembre de 1.884, era todavía más explícito al afirmar: "Si no existiera la socialdemocracia y si no hubiera muchos que la temiesen, los grandes avances que hemos realizado hasta ahora en la reforma social no existirían todavía" (en Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik, 1.880-1.990, Suhrkamp, Frankfurt 1.983, p. 9).

(3) Cf. nota del capítulo 1. Sobre la explicación de por qué aparecieron los seguros sociales en Alemania y no en cualquier otro país económicamente más desarrollado como Gran Bretaña o con unos movimientos revolucionarios más frecuentes e intensos como Francia cf. Rimmlinger, op. cit. y Clarck et al., op. cit.. Una interesante explicación sobre el lugar que los seguros sociales jugaban en la estrategia política de Bismarck puede encontrarse en Zöllner, "Germany" en Köhler y

Zacher (eds.), The Evolution of social insurance, 1.881-1.981, Londres 1.981.

(4) El desarrollo del ESB ha venido en gran medida determinado por el traspaso de parte de las responsabilidades antiguamente atribuidas a la familia al Estado. En el proceso de evolución de los valores culturales durante el siglo XX, la familia ha ido perdiendo de forma creciente las funciones de protección social, particularmente a los ancianos, que le eran propias en períodos históricos anteriores. Esto ha tenido como consecuencia el hecho de que el Estado ha tenido que asumir de forma creciente tareas de protección social mediante el desarrollo de servicios sociales.

En este sentido, dentro de la crítica del neoconservadurismo al ESB se defiende nuevamente el fomento de la institución familiar en sentido amplio y la readopción de funciones protectoras por parte de la familia nuclear. Esta sería una de las soluciones de la alternativa neoconservadora al dualismo Estado-mercado.

(5) Este ha sido uno de los objetivos centrales de la reforma de la protección social acometida por el gobierno socialista francés (cf. el Libro blanco de la reforma de la protección social en Francia, op. cit., pp. 29 y ss.) y de la propia reforma del sistema de pensiones español.

(6) Las prestaciones por hijo a cargo en Alemania desde 1.975 se conceden con arreglo al principio de provisión y universalidad. Esto es, que beneficiarios potenciales de estas prestaciones son todos los miembros de la sociedad independientemente de si están o no afiliados a algún régimen de seguridad social. La financiación es, por tanto, vía

presupuestos públicos. Las prestaciones no están ligadas al nivel de renta y crecen según el número de hijos (menores de 18 años), esto es, que por un segundo hijo se tiene derecho a una prestación superior a la que se tiene por el primero y mayor aún para el tercero que para el segundo. Cf. Brück, Sozialpolitik, Bund V., Köln 1.976, pp. 319 y ss.; Bäcker et al., Sozialpolitik, Bund V., Köln 1.980, pp. 66 y ss.

(7) El desarrollo de un sistema de créditos como el indicado que posibilitara realmente la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación fue el tema dominante de la campaña electoral del SPD alemán que le llevó finalmente al gobierno en 1.969. En consecuencia el SPD introdujo en 1.971 un sistema de créditos preferenciales conocido como Bafög (Bundesausbildungsförderungsgesetz). El tipo de prestaciones que con arreglo a dicho sistema se conceden son cantidades de dinero en función de la renta de familiar (con una escala descendente a medida que crece la renta hasta hacerse cero a partir de cierto nivel), del tipo de estudio y de si se realizan en la localidad donde está el domicilio familiar o no. Esta prestaciones que se reconocen a título de derecho subjetivo pueden ser a título gratuito (beca), como préstamo a bajo o nulo tipo de interés o una combinación de ambos. Cf. Brück, op. cit., pp. 245 y ss. así como Bäcker et al., op. cit., pp. 69 y s.

(8) El número total de becas concedidas ha aumentado del curso 82/83 al curso 84/85 en un 27 por ciento cifrándose en 99.668 las previsiones sobre el número de becarios para el curso 84/85 (cf. Ministerio de Economía y Hacienda, Programa económico a medio plazo 1.984/87, vol 3, p. 38). Ahora bien ni por el número, ni por su cuantía media, el sistemas de

becas puede afirmarse constituya una contribución a la materialización real del principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la enseñanza.

(9) Así hay que destacar que el consejo escolar del Estado ha de ser consultado preceptivamente y que está capacitado para formular propuestas en los aspectos más relevantes de la política educativa.

(10) Sobre el particular cf. Ministerio de Trabajo, Libro blanco sobre la seguridad social, Madrid 1.977 y J. de Miguel, La reforma de la sanidad pública, Madrid 1.976

(11) Aunque, bien es cierto, sin resolver el problema de la transición de un sistema de aseguramiento (el 67 por ciento del sector sanitario público es financiado mediante cuotas) a un sistema de provisión (100 por ciento de financiación pública). Cf. Ministerio de Sanidad y Consumo, "Memoria económica del Anteproyecto de Ley general de sanidad", en la Revista de Seguridad Social, 22, 1.985, pp. 156 y ss.

(12) Para un comentario crítico sobre el mecanismo de financiación previsto por el citado Anteproyecto de Ley cf. Costas Terrones, "Informe económico" en Instituto de Estudios Económicos, El proyecto de Ley General de Sanidad, Madrid 1.985

(13) Ley 26/1.985 de 31 de julio, Ley 50/1.984 de 30 de diciembre y Ley 31.1,984 de 2 de agosto respectivamente.

(14) Un resumen de los distintos proyectos y el marco en el que aparecieron puede encontrarse en el artículo de L. E. de

la Villa, "La reforma del derecho de las pensiones", en Revista de la Seguridad Social, 25, 1.985

(15) Reformadas quedan únicamente las pensiones de jubilación e invalidez derivadas de enfermedad común cuando el trabajador está de alta (o asimilado) y de enfermedad común y accidente de trabajo cuando el trabajador no está de alta (o asimilado).

(16) un análisis jurídico de la Ley de Reforma de las Pensiones puede encontrarse en J.R. Alarcón Caracuel, "La Ley de Reforma de las Pensiones de 1.985", en Revista de Relaciones Laborales, 1, 1.986

(17) En Alemania, por ejemplo, la garantía de una renta mínima bajo prueba de necesidad universal fue introducida por los cristiano-demócratas en 1.961

(18) Un análisis de la evolución en porcentaje de la pensión media de nuevas altas de jubilación con respecto a la base reguladora antes de la nueva ley de pensiones puede encontrarse en A. Durán, "Factores de la evolución del gasto y alzas de pensiones 1.980-1.984", en Revista de la Seguridad Social, 23, 1.984. La comparación internacional de este porcentaje puede encontrarse en B. Gonzalo González, "Las pensiones de la seguridad social y el déficit público" en Papeles de Economía Española, 23, 1.985, p. 147

(19) Véase RD 2634/1.985 de 18 de diciembre

(20) Ilustrativo sobre el contenido de la reforma de la organización de la protección contra el desempleo resulta el

cuadro 7 del anexo estadístico.

(21) RD 2620/1.981 de 24 de julio

(22) Para un análisis detallado de la situación y evolución del sector sanitario cf. J. de Miguel, Estructura del sector sanitario, Tecnos, Madrid 1.983; J. de Miguel, La salud pública del futuro, Ariel, 1.985; J. de Miguel, "El sector público sanitario, 1.982-1.986" en Sistema, 75, 1.986

(23) Sobre los problemas del sector hospitalario cf. J. de Miguel, 1.985, quien señala que uno de los problemas fundamentales del sector hospitalario es la falta de camas, la mala utilización de los recursos dado el bajo grado de ocupación media y el exceso de médicos.

(24) Sobre la discusión del principio de selectividad versus principio de universalidad en el laborismo inglés cf. V. George y P. Wilding, op. cit., pp. 79 y ss. así como la bibliografía allí indicada.

(25) "Se entenderá por responsabilidad familiar tener a cargo al menos el cónyuge o a un familiar por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive que convivan con el trabajador cuando la renta mensual del conjunto de la unidad familiar dividida por el número de miembros que la componen no supere el SMI" (art. 18.1 del RD 625/1.985). Considérese una familia con dos hijos a cargo donde la mujer no trabaja y el padre ha agotado las prestaciones contributivas. Según la legislación vigente el trabajador desempleado tendría derecho a una prestación asistencial del 75 por ciento del SMI. En este caso la renta

per cápita sería del 19 por ciento, lo que en 1.986 no sería suficiente para hacer frente al gasto medio mensual por habitante en alimentación (9.450 pts. mensuales según una encuesta del Ministerio de Agricultura, cuando el SMI era de 40.140 pts./mes).

CAPITULO 6

**SOBRE LA CRISIS DEL ESTASO SOCIAL DE BIENESTAR Y LA
ESPECIFICIDAD DE LA SITUACION ESPAÑOLA**

Una vez analizada la evolución del ESB español así como sus rasgos definitorios básicos desde el punto de vista de la materialización de los valores y fines que dicha concepción del Estado representa se hace necesario abordar el tema de la "crisis del Estado de bienestar", o siguiendo la terminología utilizada en este trabajo, de la "crisis del ESB".

La definición de una situación de crisis en las distintas instituciones que conforman y caracterizan a las sociedades industriales avanzadas de Occidente se ha convertido en un lugar común de la literatura científica e incluso, aunque en mucha menor medida, del propio discurso político. Así, se afirma la existencia de una crisis de la cultura, de una crisis del sistema de representación partidista, de una crisis del parlamentarismo, de una crisis de la democracia (ingobernabilidad), de una crisis del ESB, de una crisis fiscal del Estado, etc. Parece como si existiera un cuestionamiento general de todo el orden social del capitalismo tardío. De hecho, tanto desde posturas neoliberales como neomarxistas basadas en la teoría de sistemas se afirma la existencia de una "crisis sistémica" o una "crisis en la tendencia de desarrollo" de las sociedades pluralistas de forma que las distintas crisis antes aludidas serían simplemente aspectos parciales o manifestaciones de dicha tendencia hacia la crisis de la sociedad regulada o de la sociedad del trabajo, respectivamente (cf., p.e., Klages (1.984), Herder-Dorneich (1.982), Offe (1.972), Habermas (1.973)). Desde otras posturas, sin embargo, más que caracterizar a los problemas que aquejan al Estado contemporáneo y concretamente al ESB como "crisis" se prefiere hablar de "turbulencias", pues ni "ha habido la ruptura que supondría una crisis radical del Estado de la democracia liberal de Occidente", ni "tampoco los datos

encajan con la hipótesis de una crisis radical del Estado de bienestar" (Pérez Díaz, 1.987: 25). En este mismo sentido de sobrevaloración de los problemas que aquejan al Estado de bienestar hay que entender la apreciación de García Cotarelo cuando afirma "parece como si la articulación teórica de la crisis de legitimidad estuviera repicando a muerto antes de ver el cadáver" (1.986: 121).

Antes que nada, sin embargo, es necesario plantear la cuestión del significado del concepto de crisis aplicado al análisis de la sociedad, puesto que la postura que frente a las tesis de la crisis se adopte depende en gran medida de lo que se entienda por tal. Una distinción muy útil e ilustrativa elaborada dentro del marco de la teoría de sistemas la proporciona Offe al distinguir dos acepciones en la utilización del concepto de crisis, a saber: por un lado, existe un concepto puntual o esporádico de crisis al que se le opone, por otro lado, una acepción en el sentido procesal o evolutivo.

Según el concepto puntual o esporádico de crisis "un sistema estaría en peligro siempre que surjan acontecimientos de 'fuera' de los límites determinados por el sistema" (1.984: 36). La aplicación al análisis social, al sistema social, de este concepto es, señala Offe, problemática, pues "resulta de difícil aplicación para describir la tendencia hacia la crisis o la propensión a la crisis de un sistema social" (1.984: 37). Su ámbito de aplicación adecuado son los subsistemas bien delimitados, por ejemplo, las empresas, que entrarían en crisis, por ejemplo, con la quiebra. El concepto de crisis adecuado para el análisis del sistema social es el que ha denominado procesal; en este caso la situación de crisis o puesta en cuestión del sistema no deriva de

'acontecimientos' de fuera del sistema, sino de su propia lógica de funcionamiento: "las crisis son procesos que violan la 'gramática' del proceso social" (íbidem). Pero en este caso el resultado de la crisis no tiene por qué suponer la desaparición del sistema, como ocurre en el caso de una quiebra. Las crisis entendidas en este segundo sentido "son tendencias en la evolución que pueden verse confrontadas con 'contratendencias', lo que significa que el resultado de las crisis es bastante impredecible" (íbidem). La ventaja que tiene este segundo concepto de crisis es que permite concebir ésta como tendencias hacia la crisis, si bien, como reconoce el propio Offe, al coste de la dificultad de identificar y definir los límites de los mecanismos generadores de dichas tendencias. Este concepto de crisis definido, por tanto, "como los procesos por los cuales la estructura de un sistema es puesta en cuestión" (1.984: 36) se acerca al concepto dialéctico de contradicción entendido como "la tendencia inherente de un determinado modo de producción (que es lo que caracteriza a un sistema, GM) a destruir los fundamentos sobre los que descansa" (Offe, 1.984: 132).

Una definición algo diferente de la crisis, aunque basada en los mismos presupuestos y en las mismas fuentes, es la que proporciona Habermas, para quien "las crisis surgen cuando la estructura de un sistema social presenta menos mecanismos de resolución de problemas que los que son necesarios para el mantenimiento de ese sistema social"; "en este sentido las crisis son dificultades persistentes en la integración sistémica" (1.973: 11), que no proceden de "cambios casuales fuera del sistema, sino de imperativos estructurales del mismo que ni pueden integrarse ni pueden jerarquizarse" (íbidem). En este caso, la crisis tampoco es un momento concreto, sino un "desarrollo a través de la crisis" (1.976:

306), esto es, un conjunto de tendencias. La crisis es, por tanto, un proceso de acumulación de problemas que no pueden resolverse y que ponen en cuestión la integración del sistema. Puede hablarse, entonces, de un paradigma de la crisis como una determinada perspectiva análitica de la realidad social. Con este concepto de crisis puede preguntarse, entonces, cuales son las tendencias a la crisis que presenta el ESB.

El concepto de crisis en sentido procesual puede entenderse, por tanto, tanto como agotamiento de una vía o institución, como en el sentido de transformación o cambio sustancial de las condiciones existenciales de una institución o conjunto de las mismas. Recurriendo a esta segunda interpretación puede plantearse la cuestión de cuáles son los problemas que aquejan al ESB en la actualidad.

Las respuestas que se han dado a esta pregunta están en gran medida ideológicamente mediadas y dependen del papel y funciones que se asigne al mercado, al Estado y a la "esfera de la sociedad" (ámbito que se ha denominado también como "lo social") en la producción de bienes y servicios y en definitiva en la satisfacción de las necesidades individuales y sociales. Por ello, no es infrecuente que el análisis y discusión de la crisis del ESB se acometa distinguiendo entre las distintas orientaciones teóricas (cf., p.e., Flora, 1.981: 362 y ss; Alber, 1.983: 101 y ss.; Mishra, 1.984: 1 - 161). La discusión que se acomete en este capítulo, sin embargo, se ordenará no tanto por teorías, como por ámbitos problemáticos. A este respecto se distinguirá entre, por un lado, problemas de legitimación y, por otro, problemas de financiación.

1. PROBLEMAS DE LEGITIMACION DEL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR

Los problemas con los que se enfrenta el ESB y que se recogerán aquí bajo esta rúbrica son de distinto tipo, si bien todos ellos cabe englobarlos bajo el calificativo genérico de problemas de legitimación, pues suponen un cuestionamiento de la validez de las instituciones del ESB tal como se conocen en la actualidad. Este cuestionamiento del ESB puede descansar tanto en la no aceptación de los valores que encarna la idea social de bienestar como en la negación de su materialización actual, en función de la ideología de partida. Esta crisis de legitimación del ESB no se refiere, sin embargo, únicamente al cuestionamiento de la validez de su componente productora y distribuidora de medios de vida sino que está también en íntima relación con los mecanismos de que dispone para allegar recursos. Esto es, los problemas de legitimación del ESB provienen en parte también de los problemas de legitimación a los que se enfrenta el Estado fiscal en su configuración actual. La relación entre la crisis de legitimación del Estado fiscal en su materialización actual y el cuestionamiento de aspectos sustanciales de la institucionalización de la idea social de bienestar son harto complejas y no pueden abordarse aquí, pues ello requeriría una investigación específica. La discusión se centrará, por tanto, en los problemas de legitimación del ESB en su componente de productor y distribuidor de bienes y servicios.

Ahora bien, hay que preguntarse por un lado qué significa problemas de legitimación y, por otro, si todo tipo de críticas sustantivas constituye de por sí un indicio de problemas de legitimación. La implantación de los valores del ESB, tanto en su aspecto de organización de las relaciones políticas y laborales, como en lo que a la producción y distribución de bienes y servicios se refiere no se realizó sin críticas ni descalificaciones. Tanto el neoliberalismo como el marxismo hacían al ESB blanco sistemático de sus críticas. Como todo proceso de transformación social, la institucionalización del ESB fue sometida a crítica desde los puntos de vista e intereses de distintos colectivos sociales, con tanta mayor frecuencia cuanto más crecía el número de investigaciones sociales sobre los efectos sociales y económicos de la política social pública (y cuanto más negativamente afectaba a determinados colectivos). No obstante, existía un amplio consenso social en torno a la validez de la idea del ESB y prueba de ello es que la idea del ESB se materializó tanto por partidos políticos en el gobierno de signo social-cristiano como por partidos socialdemócratas (cf. supra). El desarrollo de la ciencia y la investigación social, sin embargo, ha contribuido y contribuye a minar la confianza en las posibilidades de la política pública y del poder político para resolver los problemas sociales, esto es, la confianza en el reformismo social (cf. Mishra, 1.984: 1 y ss.). En este sentido si bien la "crisis de confianza" que representan los problemas de legitimación (Montoro, 1.985) se fue gestando con el desarrollo de la investigación social, la causa de la misma no hay que buscarla en la generalización cada vez mayor de las críticas a los valores o a la materialización del ESB. El auge del neoliberalismo y del neomarxismo no hace sino

evidenciar problemas en la consecución de los valores y fines del ESB en un contexto de crisis económica y de internacionalización creciente de la economía. En este sentido la generalización de la desconfianza sobre la que incidió además con especial fuerza la crisis económica que dió al traste, como se verá, con el maridaje entre keynesianismo y ESB y supuso la aparición de la crisis fiscal del Estado es el elemento que permite distinguir las críticas más o menos puntuales de los problemas de legitimación. No obstante, es preciso tener en cuenta que en el túnel de la crisis económica los ecos de las críticas resuenan con mayor intensidad.

Surge entonces la pregunta, ¿de dónde proceden los problemas de legitimación del ESB?, ¿cuáles son los ámbitos más significativos y las dificultades más relevantes que contribuyen a minar la confianza en el ESB?, ¿cuáles son los argumentos que más incidencia tienen en el cuestionamiento de la validez de la solución que representa el ESB para la integración social y para la creación de riqueza?. La discusión de la respuesta a estas preguntas se ordenará en tres epígrafes a los que se les califica como problemas en la consecución de los fines perseguidos, problemas en la consecución de la integración social y disfuncionalidad económica. No se trata tanto de clasificar las causas de la crisis de legitimación del ESB como de ordenar un conjunto de problemas cuya interacción contribuye a minar el consenso generalizado sobre la solución que el ESB representa para la integración social y la creación de riqueza. Esto es, no se trata de prejuzgar ya la existencia de una "crisis", esto es, una sobreacumulación de problemas, como de destacar y ordenar problemas de justificación del ESB. La discusión se centrará, como se ha indicado, solamente en el aspecto de producción y

distribución de bienes y servicios por parte del ESB sin entrar en las demás dimensiones del ESB, esto es sin abordar los problemas de "crisis de confianza en la democracia y en los partidos políticos y formas parlamentarias" que se halla detrás de la crisis de legitimación del Estado de bienestar (Montoro, 1.985: 148) e incluso en el cuestionamiento de la configuración por el ESB de las relaciones laborales.

1.1 Problemas en la consecución de los fines perseguidos por el Estado Social de Bienestar

La discusión sobre los problemas en el logro de los fines propios del ESB es uno de los núcleos centrales de la discusión teórica sobre la eficacia de la política social y, por tanto, sobre la validez del ESB como "ingeniero social" o como "conformador del orden social". Las tesis más radicales y, por tanto, las que más contribuyen a la deslegitimación de la política social y, por tanto, del propio ESB se hacen coincidir, siempre que no se trate de posturas de principios, en cuyo caso el ESB estaría condenado al fracaso desde el principio (así en v. Mises o v. Hayek), con lo que cabría denominar el "fracaso" de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular. Este fracaso es entendido bien de forma directa, esto es, no se consiguen los objetivos perseguidos, bien de forma indirecta, los objetivos se consiguen parcialmente pero con importantes efectos colaterales no buscados y que ponen en cuestión, primero, la eficacia e incluso la validez de los medios y después, quizá, la propia validez de los fines perseguidos. Si bien los efectos colaterales no afectan únicamente a las variables económicamente relevantes, la incidencia sobre éstas ha adquirido especial relevancia con la persistencia de la

crisis económica. En este punto se abordarán las tesis del fracaso en el sentido "directo", dejando la consideración de los efectos colaterales perversos para los siguientes subepígrafes.

Como quiera que las tesis del fracaso son las que más contribuyen a la descalificación del ESB, serán éstas las que aquí se discutiran, aunque sin pretensiones de exhaustividad. Ahora bien, la forma de abordar este supuesto "fracaso del estado", tanto en lo que se refiere a la definición de los fines y al nivel de consecución de los mismos como a las causas que lo determinan depende en gran medida de las distintas posturas teóricas e ideológicas. Esto es, que las descalificaciones globales proceden en gran medida de modelos de organización social que sirven como punto de referencia del análisis. Ello, sin embargo, no es óbice para que dichos puntos de vista puedan evidenciar problemas en la consecución de los fines propios del ESB, al margen de la consideración sobre la validez de los mismos.

Para poder hablar de fracaso en el sentido de no consecución de los fines perseguidos es, sin embargo, necesario definir primero cuáles son esos fines y sobre todo cómo han de entenderse. Pero como quiera que esta definición y concreción de los fines no está exenta de mediaciones ideológicas, este punto pasa a constituirse precisamente en uno de los "talones de Aquiles" de toda discusión sobre el ESB en general y sobre su crisis en particular, pues dependiendo de la especificación de los fines concretos a perseguir por el ESB que se haga, así será el grado de fracaso del ESB. En general, sin embargo, es admitido tanto por los distintos actores del ESB (sindicatos, organizaciones patronales, partidos y organizaciones profesionales) como por

los científicos y filósofos sociales que el ESB está llamado a materializar determinados derechos individuales normalmente denominados sociales y políticos. Como tuvo ocasión de verse en el primer capítulo, estos derechos se refieren a la garantía de satisfacción de determinadas necesidades individuales básicas como educación, salud, vivienda, cultura, garantía de ingresos, libertad individual o libertad de asociación para defender los propios intereses. Esta garantía de satisfacción se hace en parte sobre la base de principios de universalidad e igualdad, en parte mediante mecanismos selectivos (fundamentalmente a través de los servicios sociales) para lograr en este caso que determinados grupos "débiles" puedan tener garantizados de forma efectiva dichos derechos (cf. Lampert, 1.980). Esta garantía es vista al mismo tiempo desde el punto de vista de la organización social como una forma de reducir las desigualdades de poder político y económico entre los miembros de la sociedad. El ESB así al tiempo que productor y distribuidor de bienes y servicios para garantizar la satisfacción de determinadas necesidades se constituiría así en un mecanismo de redistribución de poder político (democratización) y económico (reducción de las diferencias de renta). A este respecto el grado en que el ESB debe perseguir esta redistribución del poder político y económico se ha convertido en el centro del debate entre las distintas ideologías sociales. El marco ideológico en el que este enfrentamiento ha tenido lugar ha estado caracterizado por dos visiones paralelas del ESB defendidas por los distintos actores sociales: de un lado, el ESB como vía de transición hacia el socialismo democrático (sindicatos y partidos socialdemocráticos) y, de otro, el ESB como mecanismo, a desarrollar lo menos posible, de pacificación social y

consenso para lograr, en expresión de Offe (1.975) la "lealtad de las masas" hacia el capitalismo (liberales y conservadores).

Los conflictos entre los derechos, de un lado, y la concreción de los mismos en fines particulares a lograr mediante la política social ha constituido no sólo el sustrato de los conflictos ideológicos y políticos de la construcción del ESB, sino que constituye también el punto de referencia desde el cual se acomete "el proceso al Welfare State" (Lepage, 1.979: 217). Este proceso al ESB y en base al cual se afirma que ha fracasado se centra, desde la perspectiva de la no consecución de los fines perseguidos, fundamentalmente en la no redistribución efectiva (léase vertical) de la renta, en las desigualdades en la satisfacción social de necesidades individuales, en la escasa eficiencia (elevado coste) de la misma.

La tesis según la cual el ESB habría fracasado en lograr una mejora de la redistribución de la renta hace referencia tanto a la no eliminación de la pobreza, como a la no mejora significativa de la importancia relativa de los distintos estratos de renta (redistribución vertical). Esta tesis está bastante extendida, no sólo entre marxistas (así, por ejemplo, George and Wilding, 1.982: 112 y s.; Guldemann, 1.976: 129), sino también entre socialdemócratas (Townsend y Le Grand's en Mishra, 1.984:134) y conservadores (Lepage, 1.979: 219 y ss). La discusión sobre este punto es amplísima y no puede abordarse en este contexto mas que de forma tangencial. Los problemas derivan no sólo de la medición empírica de la distribución de la renta, sino de los propios mecanismos verticalmente redistributivos en el seno del ESB, lo que vale tanto como preguntar hasta qué punto persigue el

ESB la redistribución vertical de la renta o si, por el contrario, el ESB ha sido materializado más que como un agente redistribuidor como un conjunto de mecanismos que garanticen la satisfacción de determinadas necesidades individuales. Expresado desde otra perspectiva, es necesario plantear dos preguntas previas a la deslegitimación (fracaso) del ESB como mecanismo verticalmente redistribuidor de rentas. Por un lado es preciso preguntarse si se identifica el ESB con una determinada forma de financiación, concretamente con una financiación impositiva basada formalmente en unos principios progresivos que luego no se cumplen, esto es, si el ESB incluye el Estado fiscal (progresivo) o si, por el contrario, si bien histórica y legalmente esto se ha dado, ello no supone un fracaso de los principios de asignación de los gastos sociales de bienestar, sino un fracaso de los principios de financiación (entre los que hay que incluir los principios de asignación de los gastos fiscales). Si se acepta esta segunda opción, el fracaso en la redistribución vertical de la renta debe imputarse a lo que cabría llamar un "fracaso fiscal". En este sentido no habría que hablar de un fracaso del ESB, sino de un fracaso del Estado fiscal como agente redistribuidor de renta y riqueza, lo que lleva a plantear la segunda pregunta previa. ¿Persigue el ESB una reducción sustancial de las desigualdades en la distribución de la renta?. Si se acude al análisis de la concreción de los fines del ESB (entendido como productor y distribuidor de bienes y servicios) en las constituciones políticas, en las principales instituciones de bienestar o en las políticas sociales difícilmente cabe afirmar que el ESB (entendido como gastos sociales en el seno de una sociedad democrática -parlamentaria-) persigue una redistribución a gran escala de la renta.

El ejemplo más ilustrativo al respecto cabe encontrarlo en las instituciones de la seguridad social y concretamente en el modelo contributivo o bismarckiano. En efecto, el núcleo central del principio de aseguramiento social es proporcionar seguridad económica (niveles de ingresos) en el caso de materialización de determinados riesgos a cambio de unas cuotas, estando el nivel de seguridad económica en relación directa con la base de cotización y con el número de años cotizados (salvo en los casos de accidentes de trabajo y enfermedades laborales). "El aseguramiento social es en este sentido, a pesar de todos los planteamientos político-sociales y de todos los 'agregados', aseguramiento" (Koehler y Zacher, 1.982: 38), esto es, que a pesar de todas las consecuencias redistributivas de las disposiciones especiales en materia de seguridad social (cuya máxima expresión la constituye la pensión mínima), el pilar fundamental sobre el que descansa la seguridad social es el principio contributivo, lo que en sí mismo (sin mecanismos correctores como, por ejemplo, la garantía de mínimos) no redistribuye verticalmente sino temporalmente. Si bien no en los mismos términos, pero el razonamiento es en esencia también válido para el modelo anglosajón o beveridgiano de aseguramiento social. Es evidente, por tanto, que la redistribución vertical de la renta solamente es persiguida por la seguridad social (la institución más importante del ESB) de una forma complementaria y en la medida en que disponga de mecanismos no contributivos (fundamentalmente garantía de mínimos, ausencia de relación actuarial firme entre cuotas y prestaciones y revalorizaciones selectivas o/y por debajo del nivel de crecimiento de la renta). Es por ello que el ESB tampoco ha sido visto como socialismo democrático, sino en todo caso como una vía de acceso al mismo (cf., entre

otros, George and Wilding, 1.982: 82 -84; García Pelayo, 1.980: 114)ln1

¿Ha fracasado el ESB en la consecución de uno de sus objetivos centrales, la redistribución vertical de la renta?. Independientemente de los análisis empíricos, la respuesta a esta pregunta reza que este enfoque está mal planteada, pues la redistribución vertical de la renta no es el objetivo central del ESB, sino un fin relativamente colateral de las políticas sociales y centrado en el tramo inferior de renta, esto es, en evitar la pobreza. En este sentido, el ESB está más comprometido con la igualdad de oportunidades que con la igualdad de resultados. La defensa de prestaciones universales de bienes o servicios como educación y sanidad, de un lado, y la defensa del principio contributivo en el ámbito de la seguridad social, de otro, responden mucho más a la idea de igualdad de oportunidades que a la igualdad de resultados. Y es precisamente en la desigualdad en el acceso a las prestaciones en razón de clase social o localización geográfica donde deben plantearse los problemas en la consecución de los fines perseguidos. Por otra parte, no la pobreza en sí misma, sino la subsistencia de la pobreza a pesar de los mecanismos de protección social, esto es, de pobres oficialmente reconocidos como tales sin protección social constituye la piedra de toque del ESB (nótese del ESB, no de la política pública global) y en este caso no tanto de fracaso como de lagunas del ESB. La redistribución como fin de importancia central de una institución o de una política hay que buscarlo ante todo en la financiación del ESB. De estas consideraciones ha de derivarse, por tanto, que el ESB está lejos de constituir una vía para la reducción sustancial de las diferencias (en términos de renta) de clase y que si esto tiene lugar, en la medida en que sea atribuible al ESB,

ello lo será por las consecuencias derivadas de los logros en el ámbito de la igualdad de oportunidades.

En este sentido, por tanto, los problemas centrales respecto a la falta de consecución de los fines del ESB ha de centrarse en las dificultades para lograr una igualdad real de oportunidades. La tesis del fracaso en este caso radica en que el ESB no ha logrado establecer sobre bases de universalidad e igualdad efectiva la satisfacción social de los bienes reconocidos como sociales (educación y sanidad), manteniendo diferencias en la satisfacción de necesidades individuales que el ESB está llamado a suprimir. Esta crítica hace referencia a las diferencias en la calidad e incluso de intensidad de las prestaciones de bienestar entre unas regiones y otras, entre campo y ciudad y dentro de la misma ciudad entre zonas, todo lo cual lleva a que "no se haya logrado la igualdad de oportunidades" y a que "la condición de clase y sexo continuen constituyendo fuentes de importantes desigualdades e injusticias" (George and Wilding, 1.982: 111). Si bien esta crítica tiene su fundamento y está empíricamente respaldada en multitud de ocasiones, no por ello deja de tener un fuerte componente ideológico en cuanto a la definición de los baremos en base a los cuales medir la igualdad y la calidad. Este punto será siempre uno de los puntos vulnerables de la satisfacción social de las necesidades y, por tanto, uno de los problemas permanentes del ESB, pero no sólo de él sino de la propia organización de la satisfacción de las necesidades (ya sea por el Estado, el mercado o "lo social"). No obstante, esto no significa que no quede nada por hacer, como lo demostrarían los análisis comparados, sino que no existe un punto de referencia universalmente válido desde el cual poder juzgar.

En resumen, la discusión sobre el fracaso del ESB en la consecución de los fines está en gran medida ideológicamente mediada y desenfocada. La no consecución de una redistribución vertical efectiva de la renta ha sido considerada junto con el problema de la persistencia de la pobreza la prueba del fracaso del ESB en este sentido. Si se considera el ESB como productor y distribuidor de bienes y servicios no puede considerarse al ESB como la institucionalización de la redistribución vertical de la renta a gran escala y en este sentido el fracaso en la reducción de las desigualdades de renta entre las clases sociales más que al ESB corresponde a la materialización actual del Estado fiscal. Por ello, más que de fracaso del ESB hay que hablar de fracaso del Estado fiscal en su materialización actual. Por otra parte, los mecanismos de que dispone el ESB para hacer frente a la pobreza no permiten hablar de fracaso más que cuando dichos mecanismos se evidencian como inoperantes, en cuyo caso más que de fracaso es necesario hablar de limitaciones o de insuficiencia. Cuestión diferente, sin embargo, es si los mecanismos de que dispone el ESB son adecuados para lograr la solución de dichos problemas sociales y si el problema radica en la falta de adecuación entre la política social y el resto de las políticas públicas.

La atribución a la idea del ESB de fines y objetivos para los cuales carece de los mecanismos necesarios para materializarlos junto con la dificultad para lograr una igualdad de oportunidades real en la producción y distribución de los bienes y servicios constituyen los principales problemas de legitimación del ESB desde el punto de vista adoptado en este punto.

1.2 Problemas en la consecución de la integración social

Una de las funciones básicas del ESB fue y es contribuir a la integración social de todos los miembros y grupos de la sociedad. Como ya se indicó en el anterior capítulo esta integración empezó siendo un intento de neutralizar el movimiento obrero y de salvaguardar el orden existente. La evolución de las instituciones de bienestar y la aparición del ESB una vez reconocidos los sindicatos y los partidos obreros han hecho que el ESB adquiera un papel activo en la integración del sistema: es lo que se ha denominado "capitalismo de bienestar" (cf., por ejemplo, VV.AA., *Beyond the Welfare Capitalism*, Londres 1.981). Desde este punto de vista, el fracaso del ESB en la integración social significaría un cuestionamiento del orden vigente de relaciones entre los actores sociales, particularmente de empresarios y trabajadores, lo que necesariamente se traduciría en crisis políticas de considerable envergadura (piénsese, por ejemplo, en la época de la República de Weimar). Ahora bien, y como afirma García Cotarelo "el Estado social que surge a partir de la segunda guerra mundial ha mostrado una resistencia insospechada, tanto por lo que hace a las estructuras políticas internas como al equilibrio posterior a 1.945"; de hecho la "crisis de legitimación, que se articula en el orden teórico, no encuentra correspondencia práctica en crisis política alguna de cierta envergadura" (1.986: 119 y 120). Nos encontramos, por el contrario, con una situación en la que predomina el "corporativismo", donde los fundamentos últimos del capitalismo de bienestar no son puestos en cuestión, lo que no significa que no se discuta (negocie) sobre su forma y extensión.

En los últimos años, sin embargo, ha ido tomando fuerza la tesis según la cual el ESB se habría convertido en lo contrario de aquello para lo que fue diseñado, esto es, en una fuente de desintegración social. Esta sería una de la tesis defendidas por Habermas y Offe, así como de los teóricos de la tercera vía, de lo social (Luhman, Klages, Donati o "los verdes"). ¿En qué sentido puede afirmarse que el ESB contribuye a la desintegración social?.

El "principio de equivalencia" o "principio de mercado" no fue capaz de generar por sí mismo la integración social al no garantizar en la realidad ni la satisfacción de las necesidades individuales, ni las condiciones de igualdad y justicia que en teoría le eran propias, lo que llevó al cuestionamiento de la primacía del principio de equivalencia (esto es, del capitalismo liberal) (cf. Room, 1.983: 9 - 73, especialmente 25-34). Fruto de este cuestionamiento fue, como ya se ha indicado, el desarrollo de los principios de provisión y de aseguramiento social que tenían como objetivo fundamental asegurar la satisfacción de determinadas necesidades individuales consideradas básicas y paliar en parte los problemas de desigualdad y justicia inherentes al principio de equivalencia como principio de organización social. La solidaridad social debía de cubrir las lagunas que dejaba el individualismo como valores sociales y sentar las bases para una conciencia de "comunidad" o de "participación"

y garantizar así la integración social (1). La evolución de la institucionalización de estos principios en la dirección de centralización, burocratización y juridificación, lejos de crear una conciencia de comunidad, ha generado, se afirma, una "alienación frente al Estado de bienestar" (2) o un comportamiento anómico (Klages, 1.984: 103 y s.) que se plasma en lo que se ha dado en llamar "inflación de demandas"

y dada la imposibilidad de hacer frente a las mismas en una "frustración de expectativas".

Varias serían las causas de esta alienación y anomia. De un lado, la asunción por el Estado de cada vez más funciones integradoras según la lógica burocrática habría generado una actitud de absolutización del Estado en la resolución de los problemas sociales e individuales; el individuo se encontraría así aislado frente a unas instituciones cada vez más poderosas. De ahí que las nuevas demandas tanto de la izquierda como de la derecha (aunque por distintos motivos) de transformación del ESB se orienten hacia la democratización y hacia el fomento de la "tercera vía", el ámbito de "lo social" no regido ni por la lógica del mercado (compra-venta y búsqueda del beneficio), ni por la lógica burocrática (formalismo, anonimidad). Esta absolutización del Estado ha sido teorizada por la crítica conservadora y liberal, desde distintas perspectivas, como "inflación de demandas" (rising expectations) y "Estado sobrecargado" (overloaded Government) y sería consecuencia de la transgresión sistemática del principio de equivalencia (para un precio cero la demanda es infinita) (3). Por otro lado, este proceso de aislamiento del individuo frente a las instituciones del Estado ha derivado de la centralización, burocratización y ausencia de participación efectiva de los beneficiarios en la satisfacción de sus necesidades. El principio de universalidad y generalidad de las leyes (juridificación) habría alienado a los beneficiarios de los servicios personales al descuidar su situación personal (cf. Vobruba, 1.984: 462 y s. y la bibliografía allí señalada). Este proceso de alienación se habría visto acompañado de una erosión de las estructuras sociales intermedias entre individuo y Estado (procedente no sólo de la evolución de la

institucionalización del ESB, sino también de la ampliación de la división del trabajo y de la burocratización de los mecaniss de representación), de ahí que las nuevas orientaciones de la política social vayan, como se ha indicado, en la dirección de la desestatalización, descentralización y fomento de los grupos intermedios de referencia, esto es, una recuperación de la esfera de lo social (cf., por ejemplo, Donati, 1.984; Hadley and Hatch, 1.981: 166; Die Gruenen, 1.984; Zapatero, 1.986: 82 - 84). Ahora bien, las demandas en torno al desarrollo del ámbito de lo social, de la tercera vía, por parte de conservadores y liberales, de un lado, y verdes o asimilados, de otro, tienen una dirección diferente. Mientras en el planteamiento liberal-conservador se trata de replantear las funciones de la familia en el sentido de volver a dotar a la misma de funciones asistenciales y descargar al Estado de responsabilidades adquiridas, las posturas social-ecologistas o socialistas en general discurren por derroteros bien diferentes que si bien se caracterizan por un elevado grado de inconcreción responden a una filosofía contrapuesta, pues no se trata de descargar de responsabilidades sino de desburocratizar al ESB.

Si bien los problemas de alienación, a pesar de su contenido y retórica efectista, tienen su fundamento, no por ello todos los individuos ni todos los grupos sociales están igualmente alienados frente al ESB o a sus actores (partidos, sindicatos y organizaciones empresariales). Son los colectivos con menos capacidad de organización de sus intereses y con menos capacidad de conflicto (es decir, los que menos pueden poner en peligro el funcionamiento normal de la vida social), aquellos que se encuentran en una situación de mayor indefensión y cuyas demandas presentan menos

posibilidades de ser satisfechas (cf. Widmaier, 1.976: 56 - 106; Offe, 1.969: 164 y ss). Ello ha podido comprobarse en los anteriores capítulos para el caso español y concretamente para los beneficiarios de las prestaciones asistenciales.

En este sentido, si bien la integración social en su conjunto no se ve cuestionada, el desarrollo del ESB no ha estado ni está exento de problemas de desigualdad de trato en función del poder de defensa de los intereses de los distintos colectivos sociales. La alienación frente al ESB no es, por tanto, una alienación universal, sino mediada por la posición que se ocupa en la distribución del poder político y económico. Estas desigualdades no son sino la otra cara de la moneda de las desigualdades geográficas y sociales en la materialización del ESB a la que se ha hecho referencia en el anterior epígrafe.

1.3 Disfuncionalidad económica

Uno de los problemas de legitimidad más agudos a los que tiene que hacer frente el ESB desde comienzos de la década pasada es el carácter económicamente disfuncional de las políticas sociales en un momento de crisis económica. Esto es, se trata del cuestionamiento del maridaje entre capitalismo y ESB y, por tanto, de la capacidad de subsistencia de los valores y fines del ESB, pues éste descansa sobre la base de un sistema capitalista. El desarrollo del ESB tras la Segunda Guerra Mundial se hizo sobre unos presupuestos económicos, el keynesianismo, según los cuales el propio ESB se convertía en un garante del crecimiento económico al contribuir directamente al mantenimiento de la demanda agregada y funcionar así como

política expansiva, esto es, como política favorecedora del crecimiento económico. El keynesianismo dotaba de este modo de legitimidad económica al ESB. La crisis económica iniciada a comienzos de la pasada década y todavía sin superar, caracterizada por la estanflación (estancamiento, paro e inflación), puso en cuestión la funcionalidad económica de las políticas sociales al demostrarse que más gasto público (política fiscal expansiva) no contribuía al crecimiento de la economía, no reducía el paro y generaba inflación y tipos de interés crecientes. El ESB se convirtió entonces en un conjunto de instituciones con un efecto ambivalente sobre la economía. Por un lado contribuye a sostener la demanda, pero por otro lado se constituye en una rémora para el crecimiento económico (analizado desde el punto de vista estrictamente económico, esto es, del funcionamiento de las principales variables económicas) y ello precisamente en un momento en el que las necesidades de financiación se intensifican como consecuencia de la necesidad de garantizar ingresos (mayormente debidos al desempleo, pero también por la intervención de variables ajenas a la crisis como el envejecimiento de la población). En el contexto de crisis económica, por tanto de paro generalizado, el ESB se constituye, sin embargo, en un instrumento esencial para lograr la paz social y la propia legitimidad del sistema capitalista. De hecho, la política social ha sido uno de los elementos esenciales para poder llevar adelante las políticas de reconversión industrial, de forma que la estrategia de adaptación a la crisis no hubiese podido llevarse a cabo sin graves problemas de legitimidad del orden social sin el concurso de los mecanismos del ESB.

Con la deslegitimación económica todas las críticas y problemas, incluidos los aspectos disfuncionales desde el

punto de vista de la lógica económica, evidenciados y atribuidos al ESB adquieren una relevancia de la que habían carecido hasta entonces.

Los análisis de las causas de la persistencia de la crisis económica, por tanto, de la persistencia de los desequilibrios básicos (fundamentalmente paro e inflación) y de la timidez del crecimiento económico, realizados ahora desde la perspectiva de una "política de oferta" y/o teniendo en cuenta las rigideces en los distintos mercados (de bienes, de trabajo y de capitales), culpan en buena medida al ESB de esta situación. No se trata tanto, se afirma cuando no se parten de posturas de principio, de que el ESB sea la causa de la crisis económica, como del hecho de que la institucionalización actual del ESB dificulta la salida de la crisis económica. La deslegitimación del ESB resulta de este modo cada vez más intensa, particularmente dada la evolución comparada de las economías occidentales con un ESB desarrollado y la economía japonesa y en menor medida la norteamericana (que de hecho practica una política fiscal expansiva vía los programas de "defensa"), con un ESB muy poco desarrollado. ¿Cuáles son las principales circunstancias de las que se derivan los problemas de legitimación económica del ESB?. ¿Cuál es la problematicidad económica atribuida al ESB?

Las respuestas a estas preguntas están también mediadas por las ideologías, particularmente en lo que se refiere a la intensidad causal o al potencial explicativo de los distintos factores identificados como obstáculos para la salida de la crisis. Así, según sea la fuerza obstaculizante atribuida a los distintos mecanismos de que dispone el ESB para lograr sus fines, así será la incidencia que se haga en la

modificación, limitación o desmantelamiento de los distintos aspectos del ESB. Las vías a través de las cuales se afirma que el ESB dificulta la salida de la crisis son múltiples y en su mayoría descansan sobre la base de una recuperación del principio de mercado como mecanismo regulador de la economía. A continuación se presentarán las críticas más sustantivas a este respecto.

Por una parte, el ESB contribuiría a frenar las posibilidades de despegue y de crecimiento económico en razón de la forma en que ha estructurado el mercado de trabajo, esto es, debido a las rigideces que ha introducido en las relaciones laborales. Por un lado, el ESB habría permitido a los sindicatos un importante acopio de poder, lo que haría que los salarios se hagan prácticamente inflexibles a la baja, lo que genera una inflación de costes en unos momentos en los que la competencia de los productos de los "nuevos países industrializados" (caracterizados por tener unos costes sociales comparativamente mucho más bajos y unas organizaciones sindicales mucho más débiles) presionan los precios a la baja, obligando a las empresas a una sustitución de capital por trabajo en unos momentos en los que el déficit público presiona al alza, como se verá, los tipos de interés y en unos momentos en que las posibilidades de realización de beneficios son menores debido a la alteración de los precios relativos. De otro lado, la garantía de estabilidad en los puestos de trabajo y los costes derivados de esa estabilidad, en parte la regulación sobre salarios mínimos y otras normativas sobre el contrato de trabajo actuarían como freno para la recuperación económica y para la creación de empleo (mano de obra relativamente barata); en este sentido la divisa desde la lógica económica (de mercado) es la "flexibilidad del mercado de trabajo".

Las estrategias frente a las relaciones de poder derivadas del ESB han variado de un país a otro dependiendo mayormente de la ideología del gobierno: mientras que el conservadurismo y el liberalismo económico conocido como "thatcherismo" ha perseguido el debilitamiento de los sindicatos recurriendo a la confrontación directa (huelga de los mineros en 1.984), la política socialdemocrática española y la que le precedió ha buscado en el corporativismo un intento de reducir en términos reales los costes salariales. El ESB no ha hecho tampoco caso omiso de las demandas de flexibilización del mercado de trabajo, siendo las respuestas variadas pero tendentes todas ellas a reducir las connotaciones sociales del mercado de trabajo tal como se habían establecido hasta entonces. Así, por ejemplo, una de las medidas típicas ha sido la de la facilitación de la rescisión del contrato laboral (entre otras, suprimiendo determinados requisitos previos al despido para determinadas empresas y/o socializando los costes del despido -es el caso, por ejemplo, del Fondo de Garantía Salarial en España, financiado con cuotas empresariales-) así como también la creación de nuevos tipos de contratos de trabajo dotados de una menor componente social (no acogidos a la regulación general sobre despidos -contratos temporales-, no exigencia de salario mínimo -contrato en prácticas y para la formación-, con menores cargas sociales). La consecuencia de esta tendencia ha sido lo que se ha dado en llamar la "precarización de la fuerza del trabajo", lo que ha generado junto con el crecimiento de la llamada economía sumergida (una economía paralela en la que desaparece el control del ESB) la creación de dos grandes grupos sociales según su posición en el mercado de trabajo: "los ciudadanos estables y los ciudadanos eventuales" (cf. Rodríguez Cabrero en Cruz

Roche et al., 1.985: 46).

Por otra parte, el ESB se afirma refuerza los desequilibrios básicos y, por tanto, dificulta el crecimiento económico porque la crisis económica no sería una crisis de demanda sino de oferta, de forma que el déficit público generado por la crisis no tendría efectos expansivos sustanciales. En una economía caracterizada por una mayor apertura exterior de los mercados (internacionalización de la economía), una alteración de los precios relativos y la rigidez de los mercados, las consecuencias económicas del déficit público no serían, se afirma, tan claramente expansivas como la teoría keynesiana suponía (sobre el particular cf., entre otros, Viñals, 1.985; Calle, 1.984; y Fernández Cainzos (ed), 1.984). La propia experiencia económica de los países europeos contribuye a sostener estas perspectivas, pues en la experiencia pasada se pueden constatar tasas de déficit público crecientes junto con tasas de inflación y de paro también crecientes. Los efectos que en la actualidad se le imputan al déficit público y, por tanto, al déficit del ESB son fundamentalmente el contribuir a la aceleración de la inflación (incluso cuando se financia ortodoxamente, esto es, mediante deuda pública -cf. Viñals, 1.985:41-) y lo que se ha dado en llamar efecto "crowding out", esto es, al competir con el sector privado por el volumen de ahorro existente en la economía contribuye a elevar el tipo de interés, lo que dificulta la inversión privada (5). En otros términos, el déficit público y, por tanto, también el déficit generado por el ESB no se interpreta ahora ya como funcional para el crecimiento económico (como se había sostenido durante toda la etapa de auge del ESB) sino como un obstáculo para el crecimiento económico (o lo que es lo mismo, para la recuperación

económica). El Banco de España es particularmente claro al respecto al afirmar "en definitiva, el mantenimiento de déficits públicos altos y crecientes es un obstáculo a la persistencia de las políticas de control monetario, desaceleración de la inflación y reducción del déficit exterior; y es, al mismo tiempo, un grave entorpecimiento a la recuperación de la inversión interna necesaria para sostener la expansión e impulsar el crecimiento del empleo en la economía" (1.983: 59).

Pero el ataque al ESB desde el punto de vista de la funcionalidad económica no es solamente coyuntural, esto es, derivado de la crisis económica, sino que también va dirigido contra los propios valores defendidos por la idea social de bienestar en razón de las consecuencias no deseables desde el punto de vista de los valores esenciales del capitalismo que la materialización de los mismos tiene. Esto es, al ESB se le imputa el fomentar de forma no querida valores y comportamientos contrarios a las variables que determinan el crecimiento económico; el ESB minaría así las propias bases sobre las que descansa él y toda la sociedad (cf., p. e., Molitor, 1.982). Esta estrategia de deslegitimación descansa en la tematización del crecimiento económico, más concretamente, en cuáles son las condiciones económicas para que se dé el relanzamiento de la inversión o para que la iniciativa empresarial tenga lugar. En este sentido las precondiciones del crecimiento económico se tematizan desde presupuestos de la lógica económica y de los valores por ella defendidos, enfocando los aspectos y valores sociales como "distorsiones" introducidas en el funcionamiento de la misma; se trata de la defensa de un crecimiento en términos puramente cuantitativos.

El punto de partida de estas posturas denominadas neoliberales es el mercado (la no intervención del Estado) considerado como legítimo por definición (es la esfera de la sociedad civil donde ha de primar la libertad), de forma que la intervención del Estado es la que ha de justificarse en el sentido de que no obstaculiza el crecimiento económico. Ello puede ilustrarse con la perspectiva de análisis que Lepage atribuye a los economistas de la "elección pública" (Public Choice) y por extensión a todo el planteamiento neoliberal: "en lugar de partir del principio de que cualquier intervención es legítima desde el momento que se constatan una serie de imperfecciones del mercado, nosotros queremos estar seguros de que las imperfecciones de los mecanismos estatales no serán superiores a las imperfecciones que se quieren remediar" (1.979: 156 y s., subrayado en el original). Las críticas en este sentido son viejas, tan viejas como el propio ESB, únicamente que han adquirido una nueva relevancia a la luz de la persistencia de la crisis económica y la ineficacia del Estado para gestionar la misma (esto es, para garantizar los equilibrios económicos básicos). Las viejas críticas al "colectivismo" (intervención del Estado) por minar valores esenciales del capitalismo, esto es, los valores sobre los que descansa el crecimiento económico, tales como la libertad, el individualismo (búsqueda de la maximización del propio interés, paradigma de la racionalidad económica) y la desigualdad, defendidas incluso en épocas de apogeo del ESB por autores como v. Hayek o v. Mises (5), tienen hoy renovada actualidad en los análisis de la "nueva economía política". Estas críticas "neoliberales" (o "libertarias" -cf. Lepage, 1.979: 48 y ss.) abarcan la mayor parte de las funciones reguladoras del Estado en las sociedades contemporáneas, por lo que las

críticas al ESB solamente son una parte de las mismas. Además del ataque al intervencionismo practicado por el Estado a través de la regulación de la vida económica ("teoría de los fallos del gobierno" -cf. Buchanan en VV.AA., 1.984: 205 - 231 y Rev. del IEE, 2, 1.980: 199 y ss. así como Rowley en Rev. del IEE, 2, 1.980: 221 y ss.), las críticas neoliberales en materia de valores sociales se centran ante todo en las consecuencias económicamente disfuncionales del "Estado fiscal" más que del propio ESB.

* * *

Con la crisis del keynesianismo (frustración de las expectativas puestas en las políticas públicas expansivas para salir de la crisis económica), las tesis de la disfuncionalidad económica del ESB (dentro del marco más amplio de la disfuncionalidad del intervencionismo público), desarrolladas en los Estados Unidos durante el apogeo del ESB, adquirieron una relevancia sin precedentes en las sociedades europeas, hasta el punto de que se propugnaba no ya la contención del crecimiento del ESB, sino incluso su desmantelamiento. Si bien es cierto que este radicalismo no ha prosperado, ello no significa que no se hayan iniciado vías para un debilitamiento del mismo (sistemas de pensiones privados, fomento de la sanidad privada o privatización de servicios sociales, -cf. Gough, 1.984-). Al respecto resulta sumamente sintomático el triunfo electoral logrado por los partidos neoconservadores defensores del neoliberalismo precisamente en los países con ESB más desarrollados; particularmente difícil de comprender si se acude a las explicaciones de la teoría económica del funcionamiento de la democracia (7). Este hecho, que demuestra que la discusión sobre el ESB, a pesar de todo, no es el elemento determinante

de la dirección del voto, denota una profunda pérdida de apoyo social, de lealtad de masas en la terminología de Offe (Offe y Narr, 1.975: 27 y ss), a la prestación de bienes y servicios de bienestar bajo las formas y condiciones actuales, esto es, denota serios problemas de confianza en los valores y fines del ESB tal y como se han materializado. Esta pérdida de apoyo social a la actividad del Estado tal como se ha configurado en la actualidad, y de la que el ESB constituye solamente un aspecto, radica en parte en los problemas de legitimación que se han indicado anteriormente y donde la crisis económica juega un papel central, pero no único. Pero los problemas de legitimidad no son los únicos que afectan al ESB. Como ya se ha apuntado anteriormente, muchos (si bien no todos) los ESB tienen que hacer frente además a problemas de financiación (déficit público). A la discusión de este punto se dedica el siguiente epígrafe.

2. PROBLEMAS DE FINANCIACION

Los problemas de financiación hacen referencia al desequilibrio entre los ingresos y los gastos en el sentido de que los ingresos disponibles no son suficientes para hacer frente a los gastos: es lo que se denomina déficit público. La problematicidad del déficit público no deriva tanto de que se produzca en un año determinado, como, por un lado, de que exista una tendencia persistente a lo largo de los años, bien a su aumento, bien a su mantenimiento y, de otro, que dicho déficit no sea conyuntural, esto es, derivado de la

incidencia de la crisis económica, sino que una parte sustancial del mismo constituya lo que ha dado en llamarse déficit estructural. La discusión sobre la gravedad del déficit está, como se ha visto anteriormente, en íntima relación con las consecuencias económicas del mismo, esto es, con su funcionalidad económica y deriva directamente de la crisis del keynesianismo. La defensa de la contención del déficit público en estas condiciones pasa necesariamente por la defensa de la contención o reducción del gasto público. Esto afecta directamente al ESB al haber constituido uno de los factores más relevantes del crecimiento del gasto público en los últimos años (cf. supra p.¹⁰⁷), máxime si la tendencia de la estructura del gasto público se orienta a aumentar la importancia relativa de los recursos destinados ya a la reactivación de la economía (subvenciones, inversiones y transferencias), como ocurre en España (cf. Papeles de Economías Española, 23, 1.985: 449) e Italia, ya a los bienes públicos puros (defensa, y otros servicios generales -policía o justicia-), como ocurre, por ejemplo, en Dinamarca, Francia o Italia (OCDE, 1.985 (a): 53 y s).

Los problemas financieros del ESB derivan, por una parte, de lo que se ha dado en llamar "Estado fiscal" (cf. supra pp. 25 y ss), esto es, del hecho de que la subsistencia económica del Estado depende de los recursos que el Estado puede obtener por vía impositiva de la renta generada por una economía. Por otra parte, los problemas financieros del ESB derivan también de la naturaleza financiera de la seguridad social. En efecto, si bien la seguridad social se planteó en sus orígenes sobre la base del principio de acumulación (que en buena medida se corresponde con la época de los "seguros sociales"), su desarrollo posterior llevó a la adopción del principio de reparto. En la actualidad el funcionamiento de

la totalidad del ESB, seguridad social incluida, descansa sobre la base del principio de reparto, esto es, que los recursos que el ESB utiliza y distribuye (o redistribuye) proceden en su integridad de los recursos generados anualmente por el sistema productivo, ya sea por vía impositiva o cuasi-impositiva (cotizaciones sociales). A pesar de que reiteradamente se ha insistido en la deseabilidad de reconstituir la seguridad social y particularmente las pensiones sobre el principio de acumulación (cf. Casahuga, 1.982: 298, 303 y 304 y la bibliografía de la escuela de elección pública que contiene), lo cierto es que esta tarea resulta de hecho imposible. En la actualidad los sistemas de pensiones de los ESB desarrollados reparten anualmente cifras superiores al 10 por ciento del PIB, si se deseara establecer el principio de acumulación, ello significaría que habrían de crearse fondos superiores a la mitad del PIB (fondos que si se defiende la seguridad social pública habrían de estar necesariamente gestionados por representantes del nivel político-administrativo). Además de los problemas que plantearía la constitución de unos fondos tan astronómicos (no sólo por su envergadura sino también porque previamente a la constitución de los mismos habría de cubrirse el déficit que aqueja a los sistemas de pensiones), lo que requeriría elevadas tasas de crecimiento, ello tampoco solventaría los problemas de disfuncionalidad económica. En el supuesto óptimo de que dichos fondos estuvieran invertidos de forma rentable, lo que es mucho suponer dada la politización de la economía, en un momento de crisis económica persistente como el actual los recursos derivados de la colocación de los fondos necesariamente se verían resentidos, por lo que sería preciso "descongelar" parte de los mismos; ahora bien, esta "descongelación"

significaría una descapitalización de la economía tanto mayor cuanto más fueran las necesidades de financiación (cuanto más durara la crisis económica, cuanto más se vieran afectadas por la crisis las industrias en las que se colocaron los fondos y cuantos más individuos se vieran afectados por la crisis), lo que no haría sino agravar la crisis económica. Si se optara por no tocar los fondos, tampoco se solventarían los problemas, puesto que entonces se estaría precisamente en la situación actual. Es decir, que desde el punto de vista macroeconómico los problemas de funcionalidad económica de la seguridad social derivados de la crisis económica no quedarían resueltos. El sistema de seguridad social tiene que descansar, por tanto, necesariamente sobre el principio de reparto (cf., entre otros muchos, Baecker et al., 1.980:59; Ehrenberg y Fuchs, 1.981: 227-232 y las referencias a Mackenroth, 1.952 en ellas contenidas).

Ante los problemas de financiación que plantea el principio de reparto en un sistema de seguridad social de tipo profesional (garantía del nivel de vida) y para evitar los problemas de interés económico y de funcionamiento de los sistemas públicos de pensiones basados en el principio de acumulación, el neoliberalismo ha defendido un sistema público de pensiones contributivo más o menos mínimo y un sistema complementario libre, esto es, el llamado sistema de los "tres pilares" (por ejemplo el programa de reforma de la CEOE en Papeles de Economía Española, 12/13, documentos, 1.982: 23-33 y 35-53), donde el sistema público funcionaría sobre la base del principio de reparto y el sistema privado sobre la base del principio de acumulación. Otras propuestas incluso más radicalmente neoliberales defienden la transformación del sistema contributivo público en un sistema de mínimos iguales para todos los beneficiarios y un tercer

nivel mucho más amplio, esto es, un sistema de los tres pilares mucho más radical (cf. la propuesta del político alemán Biedenkopf (CDU) en Spiegel, 36, 1.986: 26-27). Lo que con estas propuestas se persigue es la congelación e incluso reducción del volumen de recursos a redistribuir por el Estado para crear un margen de operatividad a la actividad privada. Con ello, se afirma, se fomentaría el ahorro, la inversión productiva y la rentabilidad (por tanto, viabilidad económica) de los sistemas de pensiones. Que esta sea una solución a largo plazo desde el punto de vista social e incluso económico a los problemas planteados por la pérdida de las rentas del trabajo no resulta sin embargo evidente.

Los problemas financieros del ESB provienen, por tanto, de la interrelación entre las funciones asumidas por el ESB y su carácter fiscal o cuasi-fiscal. Esto es, los problemas financieros derivan del carácter redistribuidor de la renta del ESB en un momento histórico en el que la crisis económica reduce, por un lado, el volumen de recursos a repartir y, por otro, aumenta el número de sujetos con derecho a obtener transferencias de renta y ello además en una coyuntura en la que son necesarias mayores inversiones para la reestructuración del aparato productivo. En este sentido, el desarrollo del ESB tal como ha tenido lugar después de la Segunda Guerra Mundial ha sido posible gracias a las tasas de crecimiento económico extraordinariamente altas que conocieron los países industrializados.

No obstante, si bien esta es una de las causas fundamentales de los problemas financieros del ESB, no es la única. La otra gran causa de este tipo de dificultades deriva de las consecuencias del principio contributivo sobre el que descansa la seguridad social, concretamente de la evolución

de la relación entre la población beneficiaria y la población cotizante, esto es, de la "tasa de dependencia". Esta relación indica el número de contribuyentes existentes para hacer frente a una prestación (por ejemplo, tres contribuyentes financian una prestación) y su evolución depende tanto de la evolución de los cotizantes, esto es, de la crisis económica (entre otras variables) como de la población de beneficiarios (envejecimiento de la población). En el deterioro de esta "relación de dependencia" (disminución del número de contribuyentes por beneficiario o aumento de las clases dependientes) concurren, por tanto, fundamentalmente dos causas, la crisis económica y el proceso de envejecimiento de la población. Esta evolución desfavorable afecta directamente a las bases financieras sobre las que descansa la seguridad social y por extensión las de todo el ESB, volviendo a plantear de nuevo el tema de la distribución de la renta y la "sociedad del trabajo" (8).

El mercado de trabajo, esto es, la institución del trabajo es en definitiva el principal fundamento sobre el que descansa la base financiera del ESB (cotizaciones sociales y transferencias del Estado que en buena medida proceden del impuesto sobre la renta, que a su vez procede en su inmensa mayoría del trabajo) y en menor pero significativa medida del Estado. Si el trabajo se convierte en (relativamente) escaso, ya por la evolución del sistema productivo, ya por la evolución de la población dependiente, los canales de financiación del ESB se ven seriamente cuestionados como mecanismos idóneos para financiar unas necesidades de recursos que crecen al ritmo que decrece la población sostén de los dependientes. Concretamente si la reindustrialización sobre nuevas bases tecnológicas lleva a un aumento sostenido de la producción y, por tanto, de la renta generada por la

economía pero ello no comporta un aumento de la población ocupada, entonces, los mecanismos de financiación del ESB se convertirían en obsoletos, particularmente la seguridad social. De hecho, los mecanismos actualmente existentes de financiación a través de cotizaciones sociales están penalizando, en un contexto marcado por una fuerte sustitución de capital por trabajo, comparativamente más a las industrias intensivas en mano de obra. En este punto radica, por tanto, uno de los núcleos centrales de la crisis del ESB, habiéndose planteado ya la necesidad de búsqueda de mecanismos alternativos de financiación que no penalicen la producción intensiva en trabajo. En este sentido se sugiere que dichos mecanismos descansen en aquellos elementos que más contribuyen a incrementar la productividad y con ello el crecimiento.

3. LA CRISIS DE TRANSFORMACION DEL ESB

La crisis económica y la subsiguiente crisis del keynesianismo que pusieron en cuestión la capacidad del Estado para gestionar la crisis económica de una forma eficaz, esto es, para superarla en un corto/medio espacio de tiempo, unido al proceso de envejecimiento de la población, determinaron en buena medida el cuestionamiento del ESB dentro del marco más amplio del Estado interventor. Con la crisis económica y la internacionalización de la economía (alteración de los precios relativos ligada al auge de los

Nuevos Países Industriales y al desarrollo de las Nuevas Tecnologías ahorradoras de mano de obra) el ámbito de lo económico pasó a tener primacía sobre lo social y el debate en torno a la política social y económica pasó del ámbito de la (re)distribución al ámbito de la producción. El crecimiento económico y las causas del mismo, particularmente la inversión, pasaron de nuevo a tener primacía en el discurso sobre la relación entre la política económica y social. Ahora bien, este cambio en el centro de gravedad de la política pública tiene una significación especial para el ESB, pues ha afectado directamente a las bases de legitimación económica del ESB (crisis del keynesianismo). La justificación macroeconómica del ESB descansaba en el hecho de que contribuía de forma directa (consumo público) e indirecta (transferencias sociales) a mantener la demanda nacional y de esta forma el crecimiento económico del que dependía ya sea de forma directa (a mayor renta mayores ingresos), ya indirecta (con un crecimiento sostenido se mantenían dentro de los límites financieros las necesidades de garantía de renta propias del ESB). Pues bien, la persistencia de lo que se ha denominado estanflación ha venido a cuestionar esta fundamentación económica del ESB, de forma que la "nueva política económica" ya no pasa a través del desarrollo del ESB sino a través de su limitación o desmontaje (contención/reducción del gasto público, creación de nuevos espacios a la iniciativa empresarial -privatización de ámbitos del ESB-, reducción de las cargas sociales de la empresa y "flexibilización del mercado de trabajo"). Esto es, la salida de la crisis económica desde presupuestos capitalistas exige una transformación del ESB.

De esta forma, la persistencia de la crisis económica (a través de los problemas financieros y el desempleo que

genera), el envejecimiento de la población y la crisis de la política económica keynesiana (la política de demanda ya no comporta una salida segura y en breve plazo de la crisis económica y fiscal del Estado) constituyen uno de los núcleos centrales de la crisis del ESB. ¿Significa esto que el coloso que supone el ESB se tambalea porque los cimientos sobre los que descansa (crecimiento económico sostenido, pleno empleo y población dependiente relativamente escasa) se han resquebrajado?. ¿No ha contribuido el propio funcionamiento de las instituciones del ESB a esta situación de crisis?. El hecho de que la puesta en cuestión generalizada del ESB proceda en gran medida de la concurrencia de los tres hechos anteriormente señalados no significa que el funcionamiento de las instituciones del ESB no haya contribuido en parte a fundamentar dicha crisis. Los problemas de burocratización, centralismo, falta de democratización y/o participación de los afectados y juridificación (en el ámbito de los servicios personales, las leyes -definiciones abstractas y generalizantes de realidades individuales- no toman satisfactoriamente en cuenta lo subjetivo y singular) han contribuido ciertamente a restar apoyo social a las instituciones del ESB, pero no hasta el punto de poner en cuestión el propio ESB, que de hecho seguía desarrollándose.

Fruto de esta situación (concurrencia de la crisis económica, crisis fiscal del Estado, evolución creciente de la población dependiente y cuestionamiento de las formas de satisfacción social de necesidades individuales) ha sido la creciente popularidad del neoliberalismo como filosofía social y como norte de la política pública. Este auge del neoliberalismo está en marcado contraste con los planteamientos sobre el papel del Estado en la economía y en la sociedad que acompañó el desarrollo del ESB y según el

cual el Estado era visto como el elemento que garantizaba un desarrollo económico y social racional y sostenido de las economías de mercado. La creciente implantación del neoliberalismo ha llevado en el contexto de una economía cada vez más internacionalizada a cuestionar las formas y la dirección del intervencionismo estatal en los ámbitos de lo económico (privatización y política industrial y de investigación y desarrollo agresivas) y de lo social (crisis del ESB y del impuesto sobre la renta de tipo progresivo). Se trata, en definitiva, del cuestionamiento del Estado como ingeniero económico y social, como ordenador de las relaciones sociales, como reestructurador del orden social, cuestionamiento que, por otra parte, también caracteriza a las posiciones marxistas. Este neoliberalismo ha llevado a reinterpretar la actividad del Estado como un intervencionismo reconstitutivo de la competitividad internacional de las economías nacionales, como un intervencionismo liberalizador: se trata de fomentar la reindustrialización y la competitividad de los productos nacionales en un contexto de rápido desarrollo de la internacionalidad de las economías nacionales, particularmente de la europeas (cf. C.E., 5/1.982; C.E., 3/1.986; Rodríguez Cabrero en Cruz Roche et. al, 1.985: 17-50). En este contexto, la discusión sobre el futuro del ESB se centra entre el desmantelamiento parcial del mismo y su reconstrucción sobre nuevas bases. Se trata, por tanto, de una transformación del ESB.

Lo que se ventila en la discusión teórica y política sobre la crisis del ESB es la redistribución de funciones entre Estado - mercado - "esfera de lo social". Las propuestas desde posturas neoliberales y social-ecologistas o socialistas radicales convergen, aparentemente, como ya se ha

apuntado, en la reivindicación de la esfera de lo social, del "privado social" (Die Grünen, 1.983; Donati, 1.984: 48-65; Donati, 1.978: 108-114), como salida a la burocratización, juridificación, centralismo y alienación de los beneficiarios. Esta convergencia es, sin embargo, más aparente que real, pues a la postre y medido en términos de los recursos públicos destinados al bienestar social, las posturas se dividen en el eje disminución/aumento del gasto social de bienestar. Mientras las posturas social-ecologistas o socialistas radicales persiguen un aumento del gasto social de bienestar, si bien sobre unas nuevas bases de financiación, sobre principios de asignación del gasto y organización de las prestaciones diferentes (universalización de prestaciones -por tanto, sobre bases no contributivas-, apoyo a las formas de organización de la vida socialmente alternativas, integración versus diferenciación, etc.), las posturas neoliberales, por el contrario, bajo la retórica de la participación, la autoayuda y la nueva solidaridad defienden una reducción del gasto social de bienestar estructural (esto es, las demandas no se limitan a postular una determinada política económica para salir de la crisis económica y reducir los gastos coyunturales del ESB, sino que van más lejos al postular la selectivización del ESB y el carácter subsidiario de la intervención estatal).

4. LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR EN ESPAÑA

La crisis de transformación del ESB a la que se ha hecho

referencia en las líneas precedentes tiene como objeto hasta cierto punto a los ESB desarrollados tal como se dan en la mayoría de los países europeos occidentales. No obstante, las críticas neoliberales al ESB si bien han sido mayormente formuladas en el ámbito cultural europeo, los fundamentos sobre los que descansan (teoría económica de la burocracia, la lógica de la acción colectiva -M. Olson-, teoría económica de la democracia y de las instituciones políticas, en definitiva, lo que en términos genéricos se denomina la teoría de la elección pública -cf. Buchanan en VV.AA., 1.984: 112 y ss-) han sido desarrollados mayormente en los Estados Unidos, esto es, en el marco de un ESB relativamente poco desarrollado en comparación con los ESB de Europa occidental. Los orígenes históricos inmediatos de la situación española son, sin embargo y como se ha visto en los capítulos anteriores, muy diferentes de los que han conocido las sociedades europeas occidentales. Surge, entonces, la pregunta de si los problemas a los que tiene que hacer frente el ESB español son los mismos que afectan a los ESB desarrollados.

La respuesta a esta pregunta no es en absoluto inmediata, pues si bien en ciertos aspectos los problemas del ESB a los que se ha hecho referencia más arriba son aplicables al caso español, pues son relativamente independientes del nivel de intensidad de la materialización del ESB, por otra parte, los orígenes inmediatos del caso español son tan diferentes que es preciso tomarlos en consideración a fin de matizar la trasposición del modelo europeo. En efecto, por un lado, el ESB se ha desarrollado en España sobre la base de un sistema de bienestar social sobre el que pesaba una elevada dosis de estigmatización, que si bien ha ido disminuyendo a lo largo de los últimos años aún

subsiste. Por otro lado, el desarrollo del ESB en España es tardío, esto es, que su profundización tiene lugar en unos momentos en los que las tesis de la crisis del ESB estaban comenzando a generalizarse, pero en un contexto político donde su desarrollo es uno de los principales factores que contribuyen a la integración de la sociedad española en unos momentos en los que se plantea la cuestión de la forma de Estado (transición política). En este sentido, por tanto, las críticas que se refieren al fracaso del ESB y a su incapacidad para lograr la integración social adquieren unas connotaciones y un cariz diferente pues no son plenamente aplicables al caso español en los mismos términos en los que se formulan para los ESB desarrollados.

Efectivamente, el ESB se desarrolla en España en un contexto político caracterizado por una marcada desconfianza frente al Estado, que tiene un origen muy distinto de la alienación frente al Estado que puede caracterizar a los ESB desarrollados, ya que es consecuencia directa del régimen franquista. A esta actitud de desconfianza frente al Estado hay que añadir la propia definición social y política que se había dado al sistema de bienestar social durante la época del desarrollismo económico. El eje público-privado en la satisfacción de las necesidades individuales pasó a constituirse en un símbolo de status social con el resultado de una estigmatización de lo público: solamente quien no podía permitírselo económicamente acudía a la deficiente oferta pública de bienes sociales. Esta actitud de rechazo social hacia las prestaciones del sistema de bienestar social (prestación de bienes y servicios sociales más que de garantía de rentas), en un momento histórico en el que la filosofía reinante en los países europeos occidentales era justo la contraria, se fomentaba incluso por el propio Estado

al adoptar un planteamiento de subsidiariedad (el Estado sólo interviene cuando falta la iniciativa privada) y al mantener unos diferenciales de calidad que llevaban a desprestigiar aún más el sistema de bienestar social. Todo ello contribuía a dotar al de por sí ya escaso suministro público de bienes sociales de rasgos de beneficencia. Este planteamiento que desaparece en parte con el eclipse de la dictadura a finales de la década de los sesenta y principio de los 70 ha marcado profundamente las actitudes del público hacia el ESB y la de los propios productores de los servicios, particularmente frente a las prestaciones de los servicios personales.

Un ejemplo muy ilustrativo y sintomático sobre lo que viene diciéndose lo constituye el aseguramiento social contra los riesgos de enfermedad de los funcionarios públicos. Los funcionarios y sólo ellos, es decir, sin incluir a los demás trabajadores al servicio del Estado, tienen la posibilidad de optar entre su aseguramiento, que por otra parte es obligatorio, en empresas privadas (sociedades médicas) o en la seguridad social. Esta posibilidad, que todavía subsiste, evidencia de forma muy clara la subvaloración implícita del sistema de bienestar social, al menos en lo que a sanidad se refiere.

¿Significa esto que no han variado las cosas con el desarrollo del ESB a partir de la transición política?. Ciertamente no. A pesar de que ciertas encuestas e interpretaciones de las mismas dan pie a dibujar una imagen bastante negra del grado de conformidad social con la forma en que se satisfacen determinadas necesidades sociales, particularmente en materia de salud (cf. Pérez Díaz, 1.982: 231-251), y al margen de la discusión sobre la validez de las encuestas para medir el grado de conformidad social y la

propia consistencia lógica de la misma, lo cierto es que los índices de utilización de los bienes sociales (educación y sanidad) muestran un claro aumento que demuestra un mayor grado de recurso a la satisfacción social de las necesidades. En efecto, y referido a la educación, ya se ha evidenciado en los anteriores capítulos cómo existe una clara tendencia a aumentar la demanda de educación pública y a una reducción de la importancia de la enseñanza privada, incluso en la educación privada subvencionada (donde desde el curso 75/76 se registra un descenso sistemático del número de alumnos matriculados) (cf. Anuario estadístico del INE). De igual forma, en materia de sanidad se constata, de un lado, un mayor número de beneficiarios de la asistencia sanitaria de la seguridad social, que afecta a todas las clases sociales, y, por otro una mayor confianza en la misma, pues a la pregunta "¿a quién avisaría en caso de enfermedad grave?", la respuesta de "a la seguridad social" es la única que presenta un mayor grado de respuesta en la comparación entre 1.970 y 1.979 (todas las demás, esto es, la medicina privada bajan) (cf. FOESSA, 1.983: 875 y 885). No se trata aquí de hacer un análisis de la evolución de la opinión pública sobre el grado de conformidad social con las prestaciones del ESB (9), lo que se pretende simplemente es aludir a que se ha producido y se sigue produciendo un cambio de actitud frente a la oposición público-privado en la satisfacción de necesidades individuales.

¿Puede deducirse de aquí que el ESB en España no se halla confrontado con los mismos problemas que los ESB desarrollados?. Por un lado, y referido a las tesis del fracaso del ESB, es preciso volver a llamar la atención sobre el hecho de que la discusión sobre el fracaso del ESB está en buena medida ideológicamente mediada y que el fracaso

relativo (en la medida en que pueda hablarse de fracaso) de determinadas políticas sociales no prejuzga necesariamente el fracaso del ESB, como en su día el fracaso de determinados aspectos del mercado no supuso tampoco el "fracaso del mercado" en su conjunto, esto es, la negación absoluta del mercado. Por otro lado, y referido al caso español, la construcción del ESB, como se ha visto en los anteriores capítulos, todavía muestra importantísimas lagunas en cuanto a la cobertura y a la intensidad (suficiencia) de las prestaciones. Por tanto, postular un fracaso del ESB en España resulta tan problemático o más como postular el fracaso de los ESB desarrollados, máxime cuando todavía no ha alcanzado los niveles de desarrollo logrados por los países de referencia. Así, que España tenga 3,5 veces más familias pobres (según la definición adoptada para la C.E.E. -vid supra p. 277 -) que Alemania, Bélgica o Inglaterra (cf. Navarro, 1.984: 48) no necesariamente significa que el ESB haya fracasado más en España que en esos otros países, sino que sus mecanismos de protección no son, como se vió, suficientes o/y tan eficaces como los de dichos países.

Por otra parte, el desarrollo del ESB en España ha constituido un importante factor de consenso en el período de transición desde el autoritarismo a la democracia. De hecho, según sea el contenido que se dé al concepto de ESB puede decirse que es el requisito imprescindible para que no se diera de nuevo la desintegración social de España. En efecto, si se consideran los actores del ESB como elementos constitutivos del mismo, el reconocimiento legal de los partidos políticos y demás asociaciones de interés (sindicatos, organizaciones patronales, etc.) puede decirse constituye una de las condiciones previas para que la descomposición del franquismo no terminase en una guerra

civil. En esta misma línea de argumentación puede afirmarse incluso que si la existencia de un régimen político democrático constituyó uno de los contenidos del concepto de ESB, el establecimiento del ESB, esto es, de un régimen político democrático, fue lo que contribuyó a que se mantuviera la integración de la sociedad española. No obstante, no es necesario recurrir a este tipo de razonamientos para afirmar que el desarrollo del ESB constituye un factor de integración de la sociedad española. El propio hecho del desarrollo del ESB en unos momentos de crisis económica, más en concreto, el crecimiento del gasto social más allá del reflejo sobre el gasto social de bienestar derivado de las consecuencias de la crisis económica o de la incidencia de los factores demográficos, proporciona una clara prueba de ello. El hecho de que la constitución de 1.978 recoja, por un lado, la definición de España como un "Estado social y democrático de Derecho" y, por otro, recoja los derechos sociales propios de todo ESB desarrollado, que ello haya tenido lugar sin que las discusiones parlamentarias pusieran en tela de juicio los valores esenciales del ESB y unido a que dicha constitución fuera mayoritariamente aceptada por las fuerzas políticas y por la propia nación española, todo ello evidencia que el ESB ha constituido uno de los factores de integración de la sociedad española en unos momentos de inestabilidad que no necesariamente tenían por qué resolverse como lo hicieron. Entiéndase bien, no se quiere decir que el ESB sea la causa del éxito de la transición política, sino que es uno de los factores de consenso entre las fuerzas políticas y sociales, como bien lo evidencian también los Pactos de la Moncloa y toda la discusión sobre la reforma de la seguridad social.

No obstante, la discusión sobre la incapacidad por parte

del ESB para lograr la integración social, como se ha visto, se plantea en otros términos. La alienación del individuo frente al ESB ha sido en España característica desde incluso antes de su desarrollo y no era sino resultado, de una parte, de la propia concepción del Estado y sus relaciones con la sociedad civil y, de otra, de la propia concepción del sistema de bienestar social no exenta de importantes rasgos asistenciales. Esta situación, como se ha indicado, ha ido cambiando a lo largo del desarrollo del ESB. ¿Significa esto que no existen en España problemas de alienación frente al ESB?. Ciertamente no, y prueba de ello es que los grupos con menor poder de organización y capacidad de conflicto han sido los más perjudicados del desarrollo selectivo del ESB español. Lo que se trata de poner de relieve es el hecho de que existen tendencias hacia un acercamiento de la política social al ciudadano, cuyo resultado está todavía por ver y analizar. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que buena parte de las tesis de la alienación, burocratización y juridificación tienen mayormente el sistema de servicios sociales y de sanidad como referencia implícita, mientras que en España dicho sistema de servicios sociales es algo que se está empezando a desarrollar en la actualidad.

Si las tesis sobre la disfuncionalidad económica del ESB presentadas anteriormente son transportables sin grandes problemas a la realidad española, pues no se trata sino de la crisis del keynesianismo, los problemas financieros del ESB en España presentan unos rasgos particulares que los diferencia marcadamente de la situación conocida por los ESB desarrollados y que redundan en la aparición y desarrollo de un déficit estructural. En primer lugar, las tensiones para incrementar el gasto público en bienestar social son mucho más intensas debido al escaso nivel de desarrollo del ESB y

sobre todo debido a los importantes problemas de cobertura todavía subsistentes, máxime en un ámbito como es el del desempleo en el que el poder de hacer valer las demandas es mucho más elevado que en el caso de la pobreza. Por otra parte, estas tensiones para incrementar la envergadura del ESB, esto es, del gasto público, derivados no sólo de los problemas de alcance de la cobertura sino también de su baja intensidad, se suman a las tensiones por incrementar el gasto público en otros ámbitos donde el nivel de inversión pública también es bajo (el caso de la justicia sería en la actualidad el más ilustrativo). En segundo lugar, otro factor que contribuiría a agravar los problemas financieros del ESB en España derivan de su estructura de financiación basada, como se ha visto, mayormente en las cotizaciones sociales y dentro de éstas en las aportaciones empresariales. La tendencia a reducir las cargas sociales que pesan sobre las empresas a fin de que disminuyan los costes de producción y aumente la competitividad de la producción española como complemento, e incluso a veces como sustitutivo, a la mejora de la competitividad vía renovación/incremento de las inversiones o búsqueda de nuevos mercados en el contexto de una economía cada vez más internacionalizada, supone un debilitamiento de las estructuras de financiación del ESB, que si bien es propia de todos los ESB adquiere en España unas connotaciones más intensas debido a la elevada proporción de las cotizaciones sociales. La disminución de las cotizaciones sociales se ha buscado compensar en España con el incremento de la participación estatal, esto es vía impositiva, pero las dificultades para incrementar los ingresos públicos de forma sistemática en las circunstancias actuales son muy elevadas. A ello hay que añadir, en tercer lugar, la escasa capacidad del sistema productivo español

para generar empleo al que se añade la escasa tasa de actividad. Este hecho contribuye a agravar la situación española no sólo por las presiones al gasto que comporta y que en parte son neutralizadas con la ausencia de cobertura sino sobretudo porque la financiación del ESB descansa en España mayormente sobre el empleo (77 por ciento de los gastos de protección social -excluida educación- en 1.982; cf. supra p. 294).

Consideración especial merece también en este contexto la cuestión de las presiones demográficas sobre el ESB y particularmente sobre el sistema de pensiones, pues es este ámbito del ESB el que más se ve afectado por el proceso de envejecimiento de la población (aumento de la población cuya vida laboral oficial ha concluido y aumento de la esperanza de vida). En este punto la situación española si bien apunta en la misma dirección que el resto de los países desarrollados, esto es, de un aumento sistemático de la "tasa de dependencia" hasta al menos el segundo tercio del próximo siglo, lo cierto es que la situación en España es de hecho con mucho menos grave que la que presenta, por ejemplo, Alemania. Así, las previsiones hechas por GESINCA (Gestión, Estudios e Inversiones de las Cajas de Ahorro S.A.) con una hipótesis dinámica de crecimiento del colectivo de activos contribuyentes a una tasa del 1 por ciento anual es que el número de pasivos (pensionistas de todo tipo) por cada 100 activos crezca desde 27 en 1.978 hasta 33 en el año 2.021 y 5 en el año 2030. Con la hipótesis de reposición (esto es, la tasa de activos no crece) el número de pasivos por cada 100 contribuyentes ascendería a 43 en 2.021 y 69 en 2.030 respectivamente (cf. López y Verganzones, 1.982: 294). En Alemania, por el contrario, afirma la revista Spiegel (36, 1.986: 26) que la proporción de pensionistas sobre los

contribuyentes pasará del 45,7 por ciento en 1.985 al 62,1 por ciento en el año 2.010 y al 92,5 por ciento en el 2.030 (los supuestos del trabajo no se explicitan). Si esto es cierto, ello indicaría que el horizonte alemán no sólo es mucho peor que el español, sino que el horizonte de la situación española es mejor que la situación actual alemana. De cualquier forma, dado que en Alemania el número de pensiones del sistema de pensiones de asalariados y de empleados (excluidos funcionarios) por cada 100 trabajadores dependientes era de 53 en 1.980 (cf. Baecker et al., 1.980: 102 y 339) y en España de 43 en 1.981 (número de pensiones de la seguridad social beneficiarios que tuvieron un trabajo como asalariados por cada 100 asalariados), puede decirse que la situación en España está todavía lejos de alcanzar los niveles logrados por Alemania. En este sentido, por tanto, las presiones demográficas hacia el desequilibrio financiero del ESB son en España menores que en otros ESB con un elevado grado de envejecimiento de la población.

Por todo lo dicho hasta el presente puede concluirse que el ESB en España se halla en una vertiente de desarrollo y en un marco histórico que coincide y no coincide con la situación de los ESB desarrollados y que hacen aparecer aún más la situación del ESB español como un producto derivado de las dificultades financieras en el contexto de la crisis del keynesianismo y de la crisis económica. La crisis del ESB español sería, entonces, ante todo una crisis de las bases financieras (déficit) y económicas (disfuncionalidad) sobre las que descansa y de las que depende. Ello no quiere decir, sin embargo, que los problemas planteados en la forma de satisfacción pública de las necesidades de determinados bienes y servicios sociales, particularmente en la sanidad, no sigan planteando problemas de legitimación al ESB.

NOTAS

1. Esta es básicamente la tesis de la socialdemocracia y particularmente de los socialistas fabianos ingleses. Cf., por ejemplo, George and Wilding, 1.982: 66 y ss. así como la bibliografía allí incluida, particularmente la filosofía social que Titmus desarrolla en The Gift Relationship.
2. La tesis de la "alienación frente al Estado de bienestar" proviene de la arena conservadora y viene a sostener que la alienación frente al ESB ha venido a sustituir la alienación frente al mercado. Sobre el particular cf. Vobruba, 1.984: 462 y s. y la bibliografía sobre la "nueva cuestión social".
3. Cf. Widmaier, 1.976; el interesante trabajo de Herder-Dorneich, 1.982 y Klages, 1.984.
4. Véase sobre el particular el interesante trabajo de Rodriguez Cabrero en Cruz Roche et al., 1.985: 27 y ss.).
5. Entre otros motivos por elevar el umbral de la inversión, esto es, al empujar hacia arriba la tasa de rentabilidad esperada necesaria para hacer interesante una inversión.
6. Un corto pero interesante análisis de las mismas puede encontrarse en George and Wilding, 1.982: 21 y ss. y en Mishra, 1.984: 26 y ss.
7. Cf., por ejemplo, Downs, 1.973 y Casahuga (ed), 1.980. Un

análisis marxista explicativo del triunfo conservador en Gran Bretaña puede encontrarse en Hall et. al., 1.98 .

8. Sobre la crisis de la sociedad del trabajo cf., Habermas, 1.985 y Offe, 1.984.

9. Sobre la opinión pública ante las prestaciones de la seguridad social cf., entre otros, los artículos de Martín López y J.M. Canales y E. Sabate en VV.AA., Control del sector público, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1.981; Alvira y García, "La seguridad social y los españoles", Papeles de Economía Española, 12/13, 1.982; V. Pérez Díaz, "Médicos, administradores y enfermos: la calidad de la asistencia sanitaria" en Papeles de Economía Española, 12/13, 1.982; Martín López et al., "Sanidad, seguridad social y servicios sociales en España (1.975-1.982)" en FOESSA, Informe sociológico sobre el cambio social en España, 1.975/1.983, Madrid 1.983.

CONCLUSIONES

1. A fin de delimitar el objeto de análisis se han discutido distintas adjetivaciones del Estado del capitalismo tardío, acuñanándose el término Estado social de bienestar con el que se quiere integrar en un solo significativo los conceptos de Estado social y Estado de bienestar. Los rasgos definitorios básicos del ESB incluyen la existencia de un régimen democrático en lo político, unas relaciones en el mercado de trabajo que cabría calificar formalmente también como democráticas y un compromiso del Estado para alterar la estructuración social que se opera a través del mercado de trabajo. Esta reestructuración de la sociedad se articula a través de la garantía de satisfacción (al margen del principio del cambio equivalente) de determinadas necesidades individuales consideradas socialmente como básicas (educación, sanidad y en mucha menor medida vivienda) así como la garantía de la continuidad de ingresos cuando no puede venderse la fuerza de trabajo. Estos objetivos se enmarcan dentro de una filosofía inspirada por la idea de lograr a través de los mecanismos a disposición del Estado de una "mayor igualdad social" y de una protección a los grupos sociales débiles.

2. En el período analizado se ha registrado en la mayor parte de los países de la OCDE un fuerte incremento del gasto público que se ha debido ante todo a la ampliación de la

materialización financiera del ESB (particularmente en el ámbito de la garantía de rentas), reduciéndose así la importancia de lo que suele denominarse Estado tradicional y Manager State dentro del conjunto del gasto público. La importancia de los recursos redistribuidos por las distintas instituciones del ESB respresenta así, a comienzos de la presente década, entre la mitad y las dos terceras partes del total del gasto público. En este período se ha producido también una diferenciación más clara por lo que se refiere a la importancia del ESB entre los principales países integrantes de la OCDE; por una parte los países europeos continentales (con excepciones) se caracterizan por una elevada proporción de recursos destinados a materializar la idea del ESB (en torno o por encima del 30 por ciento del PIB en 1.981, aunque con importantes diferencias) y por otra los países industrialmente desarrollados con marcada impronta anglosajona (EE.UU., Australia, Canadá e incluso cabría incluir en cierta medida a la propia Gran Bretaña) junto con Japón han desarrollado en mucha menor medida la materialización de los valores propios del ESB (con valores en torno o ligeramente por encima del 20 por ciento del PIB en 1.981).

3. España presenta también una elevada tasa de crecimiento de los gastos sociales de bienestar, ciertamente entre las más elevadas de las registradas por los Estados sociales de bienestar si se considera globalmente el período 1.970-1.981. Ahora bien, a ello contribuye en una parte no desdeñable la poca importancia de los gastos sociales de bienestar en 1.970. De hecho si se descompone este crecimiento en dos subperíodos, siendo 1.975 el año de delimitación entrambos, este crecimiento se caracteriza ante todo por su relativa

constancia en el tiempo. No obstante, esta circunstancia no es privativa de España, pues otros países de la CE (Bélgica, Luxemburgo, Francia e incluso Gran Bretaña) presentan tasas de crecimiento de la proporción de los gastos en protección social en el PIB elevadas y más o menos sostenidas en ambos subperíodos (cf. cuadro nro. 5). Por otra parte, el proceso de democratización política y las necesidades de legitimación derivadas de la inestabilidad política que le es propia están junto con las propias consecuencias de la crisis económica en la base de la constancia en el tiempo (a pesar de la crisis económica) de tan elevadas y persistentes tasas de crecimiento de los gastos sociales de bienestar. De hecho, una vez concluido la transición formal (a partir de 1.980) la política social se hace restrictiva.

4. En los principales países de la OCDE este crecimiento de los gastos sociales de bienestar se ha centrado más en la mejora de las prestaciones reales medias que en el aumento de la cobertura. En España, por el contrario, este crecimiento de los gastos sociales de bienestar procede tanto de un significativo aumento de la cobertura como de una importante mejora de las prestaciones.

5. A pesar de este fuerte crecimiento de los gastos sociales de bienestar (registrado en una coyuntura de crisis económica) España se caracteriza por un muy bajo grado de materialización financiera de la idea del ESB. Así, en 1.981 el gasto en protección social (que representa más de las tres cuartas partes del gasto social de bienestar) por habitante y expresado en relación al coste de la vida de los distintos países (esto es, en "unidades de poder de compra") era un tercio de lo que gastaban los Estados sociales de bienestar

desarrollados (del ámbito de la CE) y la mitad de lo que gastaban los medianamente desarrollados (Gran Bretaña o Italia). Esta desprotección relativa afecta a todos los tipos de gasto, aunque en menor medida a las prestaciones por vejez.

6. A explicar esta circunstancia contribuye ante todo el relativamente bajo nivel de desarrollo económico así como el hecho de haber conocido España un régimen de derechas caracterizado, pese a sus afirmaciones, por el descompromiso social y la desacreditación del Estado como productor de bienes y servicios, en un período histórico en el que los demás países de Europa occidental procedían al desarrollo de los valores y fines del ESB. El cambio de orientación que se produce con la descomposición del franquismo y sobretudo con la transición política a la democracia ha comportado un giro copernicano en este sentido.

7. Esta poca importancia de los gastos sociales se traduce en un escaso grado de satisfacción social de las necesidades individuales que el ESB está llamado a cubrir tanto en lo que se refiere a la producción y distribución de bienes sociales (educación y sanidad) como a la garantía de ingresos cuando ya no puede venderse la fuerza de trabajo. En este sentido aunque se han producido importantísimos avances, particularmente en el ámbito de la garantía de rentas, todavía quedan sin resolver problemas de cobertura y de suficiencia de las prestaciones. No obstante, el cambio copernicano que se produce durante la mayor parte de la década de los 70 permite hablar de la existencia de un ESB en España, aunque a un nivel bastante bajo.

8. Así, a pesar de que con la transición política se produjo un significativo crecimiento de los gastos en educación, a pesar de que finalmente se ha logrado en bastante medida la gratuidad de la enseñanza obligatoria (E.G.B.) en la década de los ochenta, el grado de satisfacción social de estas necesidades es comparativamente con los Estados sociales de bienestar desarrollados muy bajo. A ello hay que añadir el hecho de que existen muy pocos e insuficientes mecanismos para fomentar una igualdad de oportunidades más real en el acceso a la educación así como la circunstancia de que existen lagunas en la cobertura del nivel implícitamente obligatorio (hasta los 16 años).

9. Con respecto a la sanidad, el grado de satisfacción social de esta necesidad es igualmente comparativamente bajo. El nivel de cobertura de las prestaciones sanitarias de la seguridad social ha ido creciendo a lo largo del tiempo, pero las lagunas de cobertura han sido muy importantes, tanto por su volumen (más del 20 por ciento de la población en 1.976 y casi un 10 por ciento en 1.984) como por los colectivos a los que afecta (por encima del 50 por ciento pertenecen a las clases media-baja, trabajadora y pobre).

10. Las pensiones han sido la parte del ESB que más ha crecido durante el período de análisis y ello al hilo de la introducción en 1.974 de la figura de la pensión mínima (tres cuartas partes de las pensiones de la seguridad social son mínimas) y de la política de revalorizaciones practicada durante la transición (caracterizada por fuertes elevaciones de los mínimos -al menos durante los años centrales de la transición- y pérdida del poder adquisitivo de las pensiones por encima de dicho mínimo). Esta política, que ha sido

calificada como de "igualación en la miseria" o "asistencialización" de las pensiones, no ha tenido en cuenta, sin embargo y a pesar de su carácter marcadamente asistencial, las cargas relativas de los distintos beneficiarios. Tanto es así que si bien la pensión mínima se ha situado a partir de 1.976 sustancialmente por encima del umbral de la pobreza, si el beneficiario tiene cargas familiares y no dispone de otros ingresos se hayan en términos per capita con unos ingresos por debajo del umbral de la pobreza. A este respecto las pensiones de viudedad están comparativamente en mejor situación, aunque la mayor parte de las mismas son mínimas. Por otra parte, a juzgar por la estructura de ingresos de los senescentes, no parece que sus rentas procedan únicamente e incluso primordialmente de las pensiones.

11. Las prestaciones familiares, por el contrario, han tenido un comportamiento totalmente contrario y ciertamente singular con respecto a la experiencia comparada. De hecho estas prestaciones han quedado congeladas en términos nominales en su cuantía de 1.971. A ello hay que añadir los importantes problemas de cobertura de esta insignificante prestación (derivados de su articulación a través de la seguridad social y de las restricciones a que se imponen -no pueden ser beneficiarios todos los asegurados-) y su inadecuada articulación con las prestaciones fiscales (desgravación) por este concepto que hacen que los más necesitados de las mismas no las perciban.

12. En cuanto a las prestaciones por desempleo, a pesar de su elevadísimo crecimiento (ciertamente el mayor de todas las prestaciones sociales) presenta importantes problemas de

suficiencia (en las prestaciones asistenciales) y de cobertura. En efecto, dada la estructura del desempleo (caracterizado por afectar mayormente a los más jóvenes, a los de mayor edad y a los parados de larga duración) la articulación de la protección social contra las necesidades derivadas de esta circunstancia vía aseguramiento (temporalmente limitado y sujeto a cotización previa) resulta insuficiente. Si bien la introducción de la figura del subsidio de desempleo (prestación de carácter asistencial) a principios de la década de los ochenta ha mejorado la cobertura de este riesgo y el carácter social del ESB al reconocer una prestación a quienes demuestren situación de necesidad y cargas familiares, la operatividad de estas prestaciones es limitada y ello a pesar de las mejoras introducidas en 1.984. Efectivamente, las prestaciones asistenciales por desempleo presentan, en primer lugar, la contradicción entre una barrera de acceso generosa y unas prestaciones para situaciones de necesidad probada que pueden fácilmente situar a sus beneficiarios bajo el umbral de la pobreza; en segundo lugar, tienen un carácter temporalmente limitado, por lo que situaciones de necesidad probada quedan sin cubrir; en tercer lugar, presentan un carácter excesivamente contributivo al estar ligadas al agotamiento de las prestaciones contributivas, por lo que resultan excesivamente restrictivas respecto a la estructura del desempleo.

13. En este mismo sentido, el principal problema del ESB español es la garantía de una renta mínima en situaciones de necesidad probada. Las duras y restrictivas condiciones impuestas para ser beneficiario de las pensiones asistenciales (que solamente en los últimos años han dejado

de ser estrictamente ayudas alimentarias) junto con los problemas indicados con respecto a las prestaciones asistenciales por desempleo producen una importantísima laguna de cobertura en la garantía de unos recursos mínimos para la subsistencia cuando no puede venderse la fuerza de trabajo. Resulta así que España presenta uno de los índices de pobreza más elevados de la CE. Por otra parte, a los problemas de ausencia de cobertura de estas situaciones se añade la circunstancia de una falta de consideración de las cargas relativas de los beneficiarios de las distintas prestaciones asistenciales (pensiones y por desempleo) así como de las prestaciones sociales contributivas con fuerte carácter asistencial (las pensiones mínimas). A ello se añaden también las limitaciones en cuanto a cobertura e intensidad de la protección en las prestaciones familiares (donde los potencialmente más necesitados son los que se ven mayormente excluidos de la escasa protección de las cargas familiares). Se produce así una acumulación de desprotección de los grupos más débiles, quienes por su escaso poder de organización y bajo potencial de conflicto han sido los más perjudicados de la extensión de la materialización financiera del ESB durante la transición política.

14. El acceso de la socialdemocracia al gobierno comportó (referido a la primera legislatura) cambios significativos en la materialización de la idea del ESB en España. Si bien las reformas de la institucionalización del ESB que estaban previstas han chocado contra la barrera de la política social restrictiva, a pesar de que el signo de la austeridad es una de las notas características de la política reformadora del ESB llevada a cabo por el primer gobierno socialista, las reformas emprendidas suponen una profundización de la idea

social de bienestar. En primer lugar, porque la dinamización de las pensiones supone un reforzamiento del principio contributivo (asegurador) sistemáticamente degradado por la política de revalorizaciones. En segundo lugar, por la introducción de las figuras de la pensión mínima con y sin cónyuge a cargo que comporta una mayor consideración de las situaciones de necesidad relativa, aunque bien es cierto que la diferencia entre una y otra no es muy significativa. En tercer lugar, porque se ha producido una cierta y limitada democratización de la producción de servicios de carácter social, particularmente en el ámbito de la educación. En cuarto lugar, porque se ha iniciado una reforma que tiene por objetivos una modernización, descentralización y universalización de las prestaciones sanitarias. En quinto lugar porque ha tenido lugar una ampliación de la cobertura de desempleo, particularmente en el ámbito asistencial, beneficiando a uno de los colectivos débiles (los parados de 55 o más años) que más desprotegidos se hallaban (hasta que puedan acceder a una pensión de jubilación).

15. No obstante, estas reformas no han solventado los problemas de acumulación de la desprotección de ciertos grupos débiles. Los problemas de falta de cobertura, si bien sí han mejorado, no han quedado resueltos de forma global. No se han solucionado los problemas de engarce entre las prestaciones contributivas y las prestaciones asistenciales y de los distintos tipos de éstas entre sí, de forma que no existen mecanismos suficientes para garantizar de forma efectiva una renta mínima bajo prueba de necesidad. Tampoco se ha reformado la regulación sumamente restrictiva de las pensiones asistenciales, con lo que sigue subsistiendo una enmascarada ley de pobres entre los mecanismos del ESB

español. La contradicción entre los generosos requisitos para acceder a las prestaciones asistenciales por desempleo y la ausencia de consideración de las cargas relativas de sus potenciales beneficiarios no ha encontrado tampoco solución, de forma que los mecanismos asistenciales en general siguen caracterizándose por tomar escasamente en consideración las diferentes situaciones de necesidad.

Variación de la estructura del gasto de las Administraciones Públicas entre 1.970 y 1.981. En porcentaje del PIB

	AU	DK 71/81	FR 75/81	BRD	IT	JA	ND	UK 70/79	USA 70/78	ESP(d)
1. GASTOS TOTALES	8,4	16,5	5,7	10,6	17,0	15,1	15,1	4,9	0,5	10,8
2. BIENES PUBLICOS	0,2	1,1	0,3	-0,4	1,2	0,9	:	-1,2	-2,7	0,7
2.1 Defensa	-0,5	0,1	0,55	-0,1	0,2	0,2	0,1	-0,3	-2,8	0,2
2.2 Otros serv (a)	0,7	1,0	-0,2	-0,5	1,0	0,7	10,7c	-0,3	-0,1	0,5
3. BIENES TUTELARES	3,4	1,7	0,6	4,3	3,6	4,5	:	0,8	1,5	3,2
3.1 Enseñanza	1,5	0,9	0,1	1,3	1,6	1,4	0,9	-0,2	0,4	1,2
3.2 Sanidad	1,5	0,2	0,9	1,6	1,2	1,8	1,3	-0,4	0,9	2,0
3.3 Vivienda	0,1	0,3	-0,6	0,3	0,7	1,0	:	0,4	0,1	0,0
3.4 Serv. Col.	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1	0,3	:	0,2	0,1	0,0
4. GARANTIA DE RENTAS	3,8	5,6	4,3	4,1	5,2	4,5	5,0	1,8	1,5	6,3
4.1 Pensiones	2,5	0,8	3,5	2,0	4,2	3,5	4,2	1,3	1,4	4,5
4.2 Incap. Lab. Trans.	0,1	0,5	-0,1	0,0	0,2	0,6	0,1	-0,5	0,0	0,5
4.3 Ayudas Fam.	0,1	0,5	-0,1	0,8	-0,4	0,8	0,1	-0,7	0,0	-1,2
4.4 Desempleo	0,8	4,5	1,1	1,1	0,4	0,1	0,6	0,2	0,0	2,5
4.5 Varios	0,1	0,3	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL GTOS. SOCIALES	7,0	7,3	4,9	8,4	8,8	9,0	:	2,6	3,0	9,7
5. SERV. ECONOMICOS	-0,7	-0,7	0,0	-0,3	1,7	1,1	:	-1,6	-0,7	-0,2
5.1 Operac. capital	-0,6	:	-0,3	-0,4	0,1	0,7	:	-1,6	-0,5	:
5.2 Subvenciones	-0,2	:	0,2	0,1	1,1	0,7	:	-0,1	-0,2	:
5.3 Varios	-0,1	:	0,1	0,0	0,5	0,2	:	0,2	0,0	:
6. INTERESES DEUDA PUB.	0,9	3,9	0,9	1,2	5,4	3,0	1,8	0,6	0,4	0,3
7. CAPITULO RESIDUALb	1,0	5,7	-0,4	0,3	0,1	1,1	-3,6	3,5	-0,5	:
8. AUMENTO NEC.FIN.(+)	0,5	11,0	-0,4	4,1	15,2	6,2	6,1	5,7	0,8	3,7

a) Esta partida incluye los gastos no desglosados por función; b) La presencia de este capítulo se explica por el hecho de que la definición de los otros no es homogénea; c) n el caso de los Países Bajos, este capítulo incluye los gastos en vivienda, servicios colectivos y servicios económicos; d) Se excluyen los Entes Territoriales

Fuente: Elaboración propia sobre los datos del cuadro 2 y 3

anexo estadístico

anexo - cuadro

**Distribución funcional de las prestaciones de protección
social en España en 1.982 (b).**

Tipo de gasto	m.m.pts.corr.	%Total	% PIB
Enfermedad	811,2	24,4	4,1
Invalidez-Incapacidad	279,7	8,4	1,4
Acc.Trab. y Enf.Prof.	89,4	2,7	0,4
Vejez	1.064,8	32,0	5,4
Supervivencia	350,0	10,5	1,8
Maternidad	34,1	1,0	0,2
Familia	64,4	1,8	0,3
Promoción de empleo	34,9	1,1	0,2
Desempleo	451,1	13,6	2,3
Diversas	9,1	0,3	0,1
Gtos de Admón y otros	141,6	4,3	0,7
TOTAL	3.327,4	100	16,7

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales 1.985 y elaboración propia

b) A diferencia de los datos disponibles para 1.970, 1.975, 1.980 y 1.981, que corresponden a una estimación del IELSS, los valores que aquí se recogen corresponden a la contabilización oficial hecha por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de los gastos en protección social.

Anexo - cuadro

Distribución funcional de las prestaciones de protección social en España

En números índices correspondientes a pesetas constantes de 1.970 (1.970 = 100) (a)

<u>Tipo de gasto</u>	<u>1.970</u>	<u>1.975</u>	<u>1.980</u>	<u>1.981</u>
Enfermedad	100	225	291	280
En dinero	100	281	331	322
En especie	100	218	286	275
Invalidez-Incapacidad	100	168	283	297
En dinero	100	168	283	297
En especie	-	-	-	-
Acc.Trab. y Enf.Prof.	100	169	188	187
En dinero	100	193	200	202
En especie	100	134	172	166
Vejez	100	161	283	294
En dinero	100	161	283	294
En especie	-	-	-	-
Supervivencia	100	183	403	415
En dinero	100	183	403	415
En especie	-	-	-	-
Maternidad	100	178	211	211
En dinero	100	233	300	267
En especie	100	167	193	200
Familia	100	97	40	33
En dinero	100	97	40	33
En especie	-	-	-	-
Desempleo	100	437	1.997	2.250
En dinero	100	437	1.997	2.250
En especie	-	-	-	-
Diversas	100	117	97	87
En dinero	100	117	97	87
En especie	100	117	97	87
TOTAL	100	170	263	268

Fuente: Véase cuadro 9 y gráfico 5 en el texto

Anexo - cuadro

Cotización media mensual para contingencias generales en pesetas corrientes

Regímenes	1.977	1.978	1.979	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984
REGIMEN GENERAL	8.815	11.200	13.574	14.785	16.527	18.103	19.754	20.252
REGIMENES ESPECIALES	2.810	3.795	4.499	5.443	5.871	6.767	7.676	9.658
- Autonomos	2.840	3.904	5.096	6.480	7.001	8.159	8.869	11.506
- Agrario	1.972	2.558	2.931	3.383	3.841	4.277	4.830	6.584
- Mar	9.873	12.919	15.504	14.669	14.584	14.191	14.147	14.529
- Minería del Carbon	10.506	14.169	16.208	18.777	14.558	26.095	30.150	32.867
- Especiales y diversos:								
- Trab. ferroviarios	12.236	16.809	16.730	22.858	23.649	26.668	27.559	28.304
- Empleados de hogar	994	1.674	2.334	2.591	2.989	3.413	3.859	6.542
- Otros reg. espec.	1.701	2.023	2.377	5.376	6.407	6.609	7.290	12.278
MEDIA DEL SISTEMA	6.806	8.712	10.510	11.618	12.889	14.107	15.448	16.585

Fuente: MTSS, Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1.984.
Los datos correspondientes a 1.983 y 1.984 son previsiones.

Distribución porcentual en enero de 1.980 de las pensiones de los principales regímenes de
aseguramiento social de la R. F. Alemania

Cuantía en DM	Regimen de trabajadores				Regimen de empleados			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	Invalidez jubilac.	Invalidez jubilac.	Invalidez jubilac.	Invalidez jubilac.	Invalidez jubilac.	Invalidez jubilac.	Invalidez jubilac.	Invalidez jubilac.
Menos de 300	21,1	3,7	71,4	47,4	21,8	1,5	53,8	21,3
300 - 600	27,6	12,6	27,1	31,0	27,2	6,4	34,7	26,9
600 - 900	34,1	17,2	1,3	17,7	26,1	9,2	9,9	22,8
900 - 1.200	14,8	24,0	0,1	3,7	20,3	12,4	1,5	14,8
1.200 - 1.500	2,0	26,1	0,1	0,1	3,9	17,8	0,1	8,0
1.500 o mas	0,3	16,4	-	0,1	0,7	52,7	-	6,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Becker et al, Sozialpolitik, Bund V., Kln 1.980, p. 354

Nota: El umbral de la pobreza era de 610,3 DM en 1.980 de acuerdo con la definición dada en la

 Anexo cuadro (continuación)

3. Duración

3.1 Prestación por desempleo

- Se modifica la relación entre el período de cotización y el período de prestación, añadiendo la probabilidad de percibir la prestación durante 21 y 24 meses y la de percibir la prestación tras un período de cotización de 6 meses (antes: más de 6 meses), como sigue:

período de cotización sistema anterior	período de cotización sistema actual	período de prestación
Mas de 6 meses	desde 6 hasta 12 meses	3 meses
Mas de 12 meses	desde 12 hasta 18 meses	6 meses
Mas de 18 meses	desde 18 hasta 24 meses	9 meses
Mas de 20 meses	desde 24 hasta 30 meses	12 meses
Mas de 30 meses	desde 30 hasta 36 meses	15 meses
Mas de 36 meses	desde 36 hasta 42 meses	18 meses
-----	desde 42 hasta 48 meses	21 meses
-----	48 meses	24 meses
-----	-----	-----

- Para la determinación del período de cotización se tomarán todas las cotizaciones que no hayan sido computadas para el reconocimiento de un derecho anterior y no sólo las realizadas desde la extinción de este derecho

3.2 Subsidio de desempleo

- Seis meses prorrogables por semestres hasta 18 meses en todos los supuestos excepto:

Parados mayores de 55 años hasta que alcancen la edad que les permita acceder a una pensión de jubilación

Parados con responsabilidades familiares que no hayan cubierto el período mínimo de cotización: tantos meses de percepción como de cotización.

- Se autoriza al Gobierno a modificar estas duraciones en función de la tasa de desempleo y de las posibilidades financieras.

4. Otras

- Se elimina el efecto de caducidad del plazo concedido para inscribirse en la Oficina de Empleo como demandante.

- Financiación:

Nivel contributivo: mediante cotizaciones de empresas y trabajadores

Nivel asistencial y cuotas de la seguridad social: exclusivamente con cargo al Estado

- El INEM deberá reconocer o negar el derecho en los 15 días siguientes de la solicitud, siempre que ésta se formule con todos los requisitos.

 Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Empleo y paro en España durante 1.984, Madrid 1.985, p. 192

Anexo - cuadro

Principales novedades del sistema de protección por desempleo regulado por la Ley 31/1.984, de 2 de agosto, y el RD 625/1.985, de 2 de abril

1. Beneficiarios

1.1 Prestación por desempleo (Nivel contributivo)

- Se incluye el personal contratado en régimen de derecho administrativo, funcionarios de empleo al servicio de las Administraciones públicas que tengan previsto cotizar por desempleo, a los penados que hubieran sido liberados.

- Se autoriza al Gobierno a incluir, por vía reglamentaria, a otros colectivos.

- Se incluyen en la definición legal de desempleo a los parados que han perdido su empleo por despido declarado procedente. Tendrían derecho a la prestación tras un periodo de espera de 3 meses, en que deberán estar inscritos como demandantes de empleo.

1.2 Subsidio de desempleo (nivel asistencial)

Además de los trabajadores con responsabilidades familiares que hayan agotado el periodo de percepción de la prestación por desempleo y de los emigrantes retornados, tendrán derecho a percibir el subsidio:

- Parados con responsabilidades familiares, que no hayan cubierto el periodo mínimo de cotización, siempre que hayan cotizado tres meses.

- Penados liberados que no tengan derecho a la prestación por desempleo.

- Trabajadores mayores de 55 años con o sin responsabilidades familiares que cumplan todos los requisitos, salvo el de edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación.

- Los declarados plenamente capaces o inválidos parciales como consecuencia de revisión de mejoría de una situación de gran invalidez permanente absoluta o total.

2. Cuntatía. Prestación por desempleo

- Se establece límite inferior igual al salario mínimo interprofesional independiente de que se tengan o no responsabilidades familiares.

- Se reduce el límite superior hasta el 170 % del SMI excepto en el caso de que el trabajador tenga hijos a su cargo, en que podrá elevarse hasta el 220 por ciento en función del número de hijos.

Anexo cuadro

**Variación en la estructura de financiación de los gastos en
protección social entre 1.975 y 1.983**

Aumento o disminución (-) del porcentaje con respecto al total

Países	cotizaciones sociales		Transf.corr. ingr.	Otros
	empleadores	beneficiarios del Estado		
R.F. Alemania	1,6	1,8	- 2,2	- 1,2
Países Bajos	- 8,9	3,0	1,6	4,3
Luxemburgo	- 4,0	1,4	1,7	0,9
Dinamarca	- 1,0	2,1	- 2,9	1,8
Belgica	- 7,6	- 2,9	9,8	0,7
Francia	- 5,4	4,4	1,1	- 0,1
Gran Bretaña	- 6,1	- 0,7	3,7	3,1
Italia	- 19,6	3,4	17,2	- 1,0
Irlanda	0,1	- 0,4	- 0,3	0,6
EUR - 9	- 4,7	1,0	3,1	0,6

Fuentes: Elaboración sobre los datos del cuadro anterior

Anexo - cuadro

Estructura de financiación de la protección social en los países de la Comunidad Europea en 1.975 y 1.983 (como % del total)

Países	cotizaciones sociales		Transf. corr.	Otros
	empleadores	beneficiarios	del Estado	ingr.
1.975				
R.F.Alemania	36,8	27,8	29,0	4,6
Países Bajos	40,0	33,8	17,0	8,2
Luxemburgo	37,1	24,2	31,1	7,6
Dinamarca	11,0	1,6	84,4	3,0
Belgica	46,8	19,7	30,0	3,5
Francia	58,2	19,2	19,4	3,2
Gran Bretaña	37,9	16,6	39,7	5,8
Italia	22,9	10,5	13,4	3,2
Irlanda	22,9	12,9	63,6	0,6
EUR-9	46,5	21,5	27,5	4,5
1.983				
R.F. Alemania	40,2	29,6	26,8	3,4
Países Bajos	31,1	36,8	18,6	13,5
Luxemburgo	33,1	25,6	32,8	8,5
Dinamarca	10,0	3,7	81,5	4,8
Belgica	39,2	16,8	39,8	4,2
Francia	52,8	23,6	20,5	3,1
Gran Bretaña	31,8	15,9	43,4	8,9
Italia	53,3	13,9	30,6	2,2
Irlanda	23,0	12,5	63,3	1,2
EVR-9	41,8	22,5	30,6	5,1
España (1.982)	58,6	18,3	22,3	0,7

Fuentes: Eurostat, Boletín de protección social, Luxemburgo 1.985. Los datos de España proceden de MTSS, Anuario de Estadísticas Laborales 1.985

BIBLIOGRAFIA

Abad Balboa, C.: "El régimen especial agrario de la Seguridad Social y el déficit público", Papeles de Economía Española, núm. 23, 1.985

Abendroth, W.: Sozialgeschichte der europäischen Arbeiterbewegung, Suhrkamp, Frankfurt, 1.981

Acero Santos, M. Jesus: "La pobreza en la CEE", Cuadernos del INAS, núm. 14, 1.984

Achinger, Hans: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt 1.971

Aharoni, Yair: The no-risk society, Catham House, 1.981

Alarcón Caracuel, M.R.: "La ley de reforma de las pensiones de 1.985", Revista de Relaciones Laborales, núm. 1, 1.986

Alber, Jens: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt, 1.982

-- "Der Wohlfahrtsstaat in der Krise. Eine Bilanz nach drei Jahrzehnten Sozialpolitik in der B.R.D.", Zeitschrift für Soziologie, núm 4, 1.980

-- "Einige Grundlagen und Begleiterscheinungen der Entwicklung der Sozialausgaben in Westeuropa 1.949-1.977", Zeitschrift für Soziologie, núm. 12, 1.983

Alonso Olea, Manuel: Instituciones de Seguridad Social,

Madrid, 1.986

-- "Cien años de Seguridad Social", Papeles de Economía Española, núm. 12/13, 1.982

Alvarez de Miranda, M. Sol: "Los servicios sociales dependientes de la Seguridad Social: situación actual", Revista de Seguridad Social, núm. 21, 1.984

Amorós Dorda, F.J.: "La nueva normativa en materia de clases pasivas del Estado de la Ley de presupuestos", Hacienda Pública, núm. 90, 1.985

Amurrio Iñigo, Roberto: "Gasto público en acción social, 1.984-1.986", Cuadernos de Acción Social, núm. o, 1.986

Andrés Besson, J.: "Aspectos socioeconómicos de la tercera edad", Revista de Seguridad Social, núm. 16, 1.982

Atkinson, A.B.: La economía de la desigualdad, Barcelona, 1.981

Atkinson, A.B.: Social Justice and Public Policy, Cambridge, Mass., 1.983

Avilés García, J.: "Problemática del mutualismo laboral", Cuadernos de Previsión Laboral, núm 16, 1.962

Bäcker, G. et al.: Sozialpolitik, Bund V., köln, 1.980

Banco de España: Informe anual, diversos años

Bean, Ph. y Macpherson, S. (eds): Approaches to Welfare, London, 1.983

Beltrán, M. y Murillo, F.: "Estructura social y desigualdad social en España", Foessa: Informe sociológico sobre el cambio social en España, 1.975-1.983, Euroamérica, Madrid, 1.983

Blanco Rodriguez, J.E.: La planificación de la Seguridad Social española, Barcelona, 1.964

Blanco Rodriguez, J.E.: Antología del nacimiento de la previsión social española (1.908-1.910), Madrid, 1.959

Blaug, Mark: Educación y empleo, Madrid, 1.981

Böckels, L; Scharf, B. y Widmaier, H.P.: Machtverteilung im Sozialstaat, München, 1.976

Borrell Fontelles, J.: "El gasto público en la crisis: tendencias y estrategias", Papeles de Economía Española, núm. 23, 1.985

Briggs, Asa: "The Welfare State in Historical Perspective" en Schottland, C. (ed), 1.977

Bruce, Maurice: The Coming of the Welfare State, London, 1.979

Brück, G.W.: Allgemeine Sozialpolitik, Bund V., Köln, 1.976

Buchanan, J.: "Política sin romanticismos. Esbozo de una teoría positiva de la elección pública y de sus implicaciones normativas" en Varios Autores: El análisis económico de lo político, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1.984

Butterworth, E. y Holman, R (eds): Social Welfare in Modern Britain, Fontana, London, 1.975

-- "Democracia competitiva de partidos y Estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas" en Parlamento y Democracia, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1.982 reproducido también en Contradictions of the Welfare State, London, 1.984

-- Contradictions of the Welfare State, Hutchinson, London 1.984

-- Arbeitsgesellschaft: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Campus V., Frankfurt, 1.984

Ogus, A.I.: Great Britain, en Köhler et al. (eds.): The evolution of Social Insurance, 1.881-1.981, London, 1.982

O.I.T.: La Seguridad Social en el año 2.000, Ginebra 1.984

Papeles de Economía Española, núm. 12/13, 1.982, monográfico sobre la Seguridad Social más un anexo de Documentos sobre la discusión de la reforma de la Seguridad Social presentados al hilo del Acuerdo Nacional sobre Empleo (A.N.E.)

Pérez Díaz: "Médicos, administradores y enfermos: la calidad de la asistencia sanitaria" en Papeles de Economía Española, núm. 12/13, 1.982

-- El retorno de la sociedad civil, instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1.987

Perpiñá, A.: Sociología de la Seguridad Social, Confederación de Cajas de Ahorro, Madrid, 1.972

Pfaff, H.; Voigtländer, H. (Hrsg.): Sozialpolitik im Wandel. Von der selektiven zur integrierten Sozialpolitik, V. Neue Gesellschaft, Bonn, 1.978

Costas Terrones, J.C. y López Casanovas, G.: "La expansión del gasto sanitario y la Ley General de Sanidad", Papeles de Economía Española, núm. 23, 1.985

Costas Terrones, J.C.: "Informe económico" en Instituto de Estudios Económicos: Informe sobre el Proyecto de Ley General de Sanidad, Madrid, 1.986

Culyer, A.J.: The Political Economy of Social Policy, M. Robertson, London, 1.980

Cruz Roche, I. y Desdentado, A.: "Crisis y seguridad social", Leviatán, 1.982

-- "Las prestaciones de desempleo ante la crisis", Papeles de Economía Española, núm 12/13, 1.982

Cruz Roche, I.: Análisis económico de la Seguridad Social española, 1.972-1.982, IELSS, Madrid, 1.984

Cruz Roche, I., Desdentado, A. y Rodríguez Cabrero, G.: Política social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española, Siglo XXI, Madrid, 1.985

de Benito Ruiz, L.: "Comentario a la legislación en materia de servicios sociales de las Comunidades Autónomas", Cuadernos de Acción Social, núm. 0, 1.984

de Felice, F.: "El Welfare State: cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa", Debats, núm. 11, 1.980

de Miguel, J. et al.: La reforma de la sanidad pública, Madrid, 1.976

de Miguel, J.: Estructura del sector sanitario, Tecnos, Madrid, 1.983

-- La salud pública del futuro, Ariel, Barcelona, 1.985

-- "El sector público sanitario, 1.982-1.986", Sistema, núm. 75, 1.986

de la Cruz Corcoll, R.: "Rigideces presupuestarias actuales: un enfoque financiero", Papeles de Economía Española, núm 23, 1.985

de las Heras, P. y Cortajarena, E.: Introducción al bienestar social, Siglo XXI, Madrid, 1.985

del Peso Calvo, C.: De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social, Madrid, 1.967

de la Villa, L.E. y Desdentado, A.: Manual de la Seguridad Social, Aranzadi, Pamplona, 1.979

-- "Cobertura del desempleo" en VV.AA.: El derecho del trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica. Primeras jornadas de la Facultad de derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1.984

de la Villa, L.E.: "La participación social en la gestión", Papeles de Economía Española, núm 12/13, 1.982

-- "La reforma de las pensiones", Revista de Seguridad Social, núm 25, 1.985

Die Grünen (los verdes): Die Zukunft des Sozialstaats. Bd.1 Sozialstaatskrise und Unbaupläne, Stuttgart, 1.983

Desdentado, A.: "Política de Seguridad Social", en de la Villa, L.E. (ed.): La transición política y los trabajadores, de la Torre, Madrid, 1.978

-- "La estructura del sistema español de Seguridad Social

entre el clientelismo y la irracionalidad", Revista de Seguridad Social, núm. 14, 1.982

Donati, P.P.: Pubblico e privato: fine di un'alternativa?, Cappelli, Bologna, 1.978

-- Risposte alla Crisi dello Stato Sociale, F. Angeli, Milano, 1.984

Durán Heras, A.: "Pensiones en España: presente y perspectivas de futuro", Papeles de Economía Española, núm. 12/13, 1.982

-- Análisis comparativo de las cuentas de protección social, IELSS, Madrid, 1.982

-- "Factores de evolución del gasto y alzas de pensiones, 1.980-1.984", Revista de Seguridad Social, núm 23, 1.984

Ebbigahusen, R. (Hrsg.): Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, Suhrkamp, Frankfurt, 1.976

Ehrenberg, H. und Fuchs, A.: Sozialstaat und Freiheit, Suhrkamp, Frankfurt, 1.980

Ehrenberg, H.: "Neuorientierung der Sozialpolitik in der Diskussion" en Pfaff, M. Voithländer, H, op. cit.

Eichler, W.: Zur Einführung in den demokratischen Sozialismus, Neue Gesellschaft V., Bonn, 1.972

EDIS: "Pobreza y marginación", Documentación social, núm. 56/57, monográfico, Madrid, 1.984

Escalera, M.: "Estadísticas de Enseñanza", Trabajadores de la

Zapf, W.: "The Future of the Welfare State: the German Case", en Shiratori, R. & Rose, R. (eds.): The Welfare State and its Future, London 1.985

Zöllner, D.: "Germany", en Köfler, P.A. et al., op. cit., 1.981

Enseñanza, núm 25/26, Madrid, 1.986

Evans, E. J. (ed.): Social Policy. 1.830-1.914. Individualism, Collectivism and the Origins of the Welfare State, Routledge and Kegan Paul, London 1.978

v. Ferber, Ch. y Kaufmann, F.X.: "Soziologie und Sozialpolitik", Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, núm. 19, monográfico, Opladen, 1.977

v. Ferber, Ch.: "Die 'Borniertheit' der sozialpolitischen Einrichtungen" en VV. AA.: Armut und Sozialstaat, AG SPAK V., München, 1.983

Fernández Cainzos, J.J.: "Estudio preliminar" a Fernández Cainzos, J.J. (ed.): La economía del déficit público, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1.984

Fetscher, I.: Vom Wohlfahrtsstaat zur neuen Lebensqualität: Die Herausforderungen des demokratischen Sozialismus, Bund V., Köln, 1.982

Fidal, J.M.: "Ley General de Sanidad: una pésima reforma", Gaceta sindical, núm 36, 1.985

Flora, P. et al.: "Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtstaaten", Politisches Vierteljahresschrift, núm 18, 1.977

Flora, P.: "Stein Rokkans Makro-Modell der politischen Entwicklung Europas. Ein Rekonstruktionsversuch", Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, núm 33

-- "Solution or source of crisis?. The Welfare State in historical perspective" en Mommsen, W. (ed): op. cit.

Flora, P. y Heidenheimer, A.J. (eds.): The Development of the Welfare State in Europe and America, Transaction Books, London, 1.981

Flora, P. (ed.): State, Economy and Society in Western Europe, 1.815-1.975. A Data Handbook, 2 vols., Mcmillan, London, 1.983

Forsthoff, E.: El Estado de la sociedad industrial, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1.975

Fraser, D.: The Evolution of the British Welfare State, Mcmillan, London, 1.984

Freedon, M.: The New Liberalism: an ideology of social reform, Charendon P., Oxford, 1.978

Furniss, N. y Tilton, T.A.: The Case for the Welfare State: from Social Security to Social Equality, Indiana University Press, London, 1.977

Gala Vallejo, C.: Los seguros sociales en España, Madrid, 1.961

-- Gestión institucional de la Seguridad Social, Servicio de publicaciones del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1.980

García Cotarelo, R.: Del Estado de bienestar al Estado de malestar, Centro de Estudios Constitucionales, madrid, 1.986

García de Blas, A.: "Seguridad Social y crisis económica en España", Revista de Relaciones laborales, núm. 0, 1.984

-- "Factores determinantes del déficit de la Seguridad

Social", Papeles de Economía Española, núm 23, 1.985

García de Blas, A. y Gonzalo González, B: "Las medidas de reforma del sistema de pensiones y su influencia en el déficit de la Seguridad Social", en Papeles de Economía Española, núm. 23, 1.985

García Pelayo, M.: Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza, Madrid, 1.982

George, V.N. y Wilding, G.P.: Ideology and Social Welfare, Routledge and Kegan Paul, London, 1.976, 1.982

Goldscheid, R.: "Staatssozialismus oder Staatskapitalismus" en Hickel, R. (Hrsg.): Die Finanzkrise des Steuerstaates, Suhrkamp, Frankfurt, 1.976; citado como Goldscheid, 1.917

González Anleo, J.: EL sistema educativo español, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1.985

González-Sancho López, E.: "La política de protección a la familia en España", Papeles de Economía Española, núm. 12/13, 1.982

Gonzalo González, B. et al.: La estructura actual de la Seguridad Social española y su reforma, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1.981

Gonzalo González, B: "Las pensiones de la Seguridad Social y el déficit público", Papeles de Economía Española, núm. 23, 1.985

Gough, I.: Economía política del Estado de bienestar, Blume, Madrid, 1.982

Gough, I. et al.: "Tatcherismo y política social: los

primeros cuatro años", Revista de Hacienda Pública Española, núm 86, 1.984

Guldimann, T.: Die Grenzen des Wohlfahrtsstaat am Beispiel Schweden un der BRD, Beck V., München, 1.976

Habermas, J.: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Suhrkamp, Frankfurt, 1.973

-- "Die neue Unübersichtlichkeit. Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischen Energien", Merkur, núm. 1, 1.985

Hadley, R. y Hatch, S.: Social Welfare and the Failure of the State, Allen & Unwin, London, 1.981

Haferkamp, H. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und soziale Probleme, Westdeutscher V., Opladen, 1.984

Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Fischer et al., 1.956 y 1.977

Harbusch, P.: Wohlfahrtsstaat, Zurich, 1.977

Hay, J.R.: The Development of the British Welfare State, 1.880-1.975, Arnold, London, 1.978

Heidenheimer, A.J.: "The Politics of Public Education, Health and Welfare in U.S.A. and Western Europe", British Journal of Political Science, núm 3, 1.973

Heller, H.: "Rechtstaat oder Diktatur?" en M. Tohidipur: Der bürgerlicher Rechtstaat, Suhrkamp, Frankfurt, 1.978

Hentschel, V.: Geschichte der deutschen Sozialpolitik.

1.880-1.980, Suhrkamp, Frankfurt, 1.983

Herder-Dorneich, Ph. et al. (Hrsg.): Neue politische Ökonomie als Ordnungspolitik, Mohr, Tübingen, 1.980

-- Überwindung der Sozialstaatskrise, Nomos V., Baden Baden, 1.984

Herder-Dorneich, Ph.: Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle. Grundlagen der sozialen Steuerung, Kohlhammer, Stuttgart, 1.982

Hickel, R. y Grauham, R.R. (Hrsg.): Krise des Steuerstaates? Widersprüche. Perspektiven. Ausweichstrategien, Opladen, 1.978

Hickel, R. (Hrsg.): Die Finanzkrise des Steuerstaats, Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, Suhrkamp, Frankfurt, 1.976

Instituto Nacional de Estadística: Anuario Estadístico, varios años

-- Encuesta de Presupuestos Familiares

Instituto Nacional de la Salud (INSALUD): Boletín de indicadores sanitarios, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1.984, 1.985

Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO): "Balance de gestión", Revista de Acción Social, núm. 0, 1.985

Janowitz, M.: Social Control of the Welfare State, Elsevier P., New York, 1.976

Jordana de Pozas, L.: Los seguros sociales en España de 1.936 a 1.950, Publicaciones del INP, Madrid, 1.952

Klages, H.: Ueberlasteter Staat, verdrossene Bürger?. Zur Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft, Campus V., Frankfurt, 1.981

-- "Gesellschaftliche Probleme des Sozialstaats. Dimensionen und Lösungsperspektiven", en Herder-Dorneich et al. (Hrsg.): Ueberbindung der Sozialstaatskrise, Baden Baden, 1.984

Köhler, P.A et al. (eds.): The Evolution of Social Insurance 1.881-1.981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland, Mcmillan, London 1.982

Kosloswski, P. et al. (Hrsg.): Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Mohr, Tübingen, 1.983

Lampert, H: "Sozialpolitik. I. staatliche" en Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, op. cit., 1.977

Lampert, H.: Sozialpolitik, Bund V., Berlin 1.980

Laporta, F: "Los problemas ideológicos del socialismo", en Varios Autores, El futuro del socialismo, Madrid, 1.986

Laraña y Leguina, M.: "Examen histórico y análisis crítico del origen, aparición, implantación y desenvolvimiento de los seguros sociales en España", Moneda y Crédito, núm. 15, 1.945

Lasalle, F.: "Offenes Antwortschreiben an das Zentralkomitee zur Berufung eines allgemeinen deutschen Arbeiterkongresses zu Leipzig" en Programatische Dokumente der deutschen Sozialdemokratie, Bonn, 1.973

Legrand, J.: The Strategy of Equality, Allen & Unwin, London, 1.982

Lepage, H.: Mañana, el capitalismo, Alianza, Madrid, 1.979

-- , ¿Por qué la propiedad?, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1.986

Libro blanco sobre la protección social en Francia, IELSS, Madrid, 1.985

Lobo Aleu F. y Ruiz Alvarez, J.L.: "La crisis y el ajuste estructural en el sector de la salud", Papeles de Economía Española, núm. 23, 1.985

López López, A. y Verganzones, J.: "Fondos de pensiones", en Papeles de Economía Española, núm 12/13, 1.982

Luhman, N.: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, Olzog, München, 1.981

Mansilla Izquierdo, P.P.: "Comentario al Anteproyecto de Ley General de Sanidad" Revista de Seguridad Social, núm 22, 1.984

Maravall, J. M.: La política de la transición, 1.975-1.980, Taurus, Madrid, 1.981

Marcuse, H.: Razón y Revolución, Alianza, 1.979

Marshall, T.H.: Sociology at the Crossroads and Other Essays, Heinemann, London, 1.963

-- Class, Citizenship and Social Development, Anchor Books, New York, 1.965

-- The Right to Welfare and Other Essays, Heinemann, London, 1.981

Martín López, E. et al.: "Seguridad Social, Sanidad y Servicios Sociales" en FOESSA: Informe sociológico sobre el cambio social en España, 1.975-1.983, Euroamérica, Madrid, 1.983

Martín López, E.: "Trabajo y actitudes hacia el trabajo en la 'tercera edad'", Revista de Seguridad Social, núm. 16, 1.982

Marwick, A.: "The Labour Party and the Welfare State in Britain, 1.900-1.948", American History Review, núm. 2, 1.967

Matzer, E.: Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftskrise, Rowohlt V., Hamburg, 1.978

-- Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemässen Musters staatlicher Interventionen, Campus V., Frankfurt, 1.982

-- "Ueberlegungen über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates", Gewerkschaftliche Monatshefte, núm 8, 1.984

Medel Cámara, B.: "Consideraciones fiscales entorno a la familia", en Papeles de Economía Española, núm. 12/13, 1.982

Ministerio de Economía y Hacienda: Plan Económico a Medio Plazo 1.984/1.987 y 1.985/1.988, 6 Vols., Servicio de publicaciones, Madrid, 1.985; citado como MEH, 1.985a

-- Presupuestos Generales del Estado por programas, Servicio de publicaciones, Madrid, 1.985; citado como MEH, 1.985b

-- La reforma del sistema de pensiones de funcionarios, Dirección General de Gastos de Personal, Madrid 1.985; citado como MEH, 1.985c

-- Informe económico-financiero a los Presupuestos Generales del Estado de 1.986, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1.986

Ministerio de Trabajo: Libro blanco de la Seguridad Social, Madrid, 1.977

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Análisis económico-financiero del sistema español de Seguridad Social, 1.964-1.985, Serv. de publicaciones, Madrid, 1.985; citado como MTSS (1.985b)

-- Documento base sobre la reforma de la Seguridad Social para la Comisión tripartita del Acuerdo Económico y Social (A.E.S.), Serv. de Publicaciones, Madrid, 1.985; citado como MTSS, 1.985a

-- Evolución y tendencias de la Seguridad Social durante la crisis económica, Serv. de publicaciones, Madrid, 1.985; citado como MTSS, 1.985c

-- Empleo y paro en España durante 1.984, Serv. de publicaciones, Madrid, 1.985; citado como MTSS, 1.985d

-- Boletín de Estadísticas Laborales, publicación mensual

-- Anuario de Estadísticas Laborales, varios años

Ministerio de Sanidad y Consumo: Memoria económica del Anteproyecto de Ley General de Sanidad, reimpresso en Revista de Seguridad Social, núm. 22, 1.984

Mishra, R.: Society and Social Welfare, Theoretical Perspectives on Welfare, Mcmillan, London, 1.977

-- The Welfare State in Crisis. Social Thought and Social

Change, Harvester P., Brighton, 1.984

Molitor, B.: "Wohlfahrtsstaat. "Die realisierte Utopie", Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Mohr, Tübingen, 1.982

Mommsen, W.J. (ed.): The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1.850-1.950, Groom Helm, London, 1.981

Montero Lebrero, P.: "Problemática de la protección al desempleo en España" en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Mercado de trabajo y crisis económica, Madrid, 1.985

Montoro Romero, Ricardo: Crisis de legitimidad en el Estado social de bienestar, fotocopiado, Madrid, 1.985

-- La inserción en la actividad económica: empleo y paro juvenil, Ministerio de Cultura, Instituto de la juventud, Madrid, 1.985

Muñiz de las Cuevas, M.: "Notas sobre el déficit público en España", en Papeles de Economía Española, núm. 23, 1.985

Myrdal, G.: Beyond the Welfare State, Yale University Press, New Haven, 1.960

Navarro, J.: "Desigualdad y pobreza en España", Cuadernos del INAS, núm. 14, 1.984

O.C.D.E.: Public Expenditures on Income Maintenance Programs, Paris, 1.976

-- Evolution des dépenses publiques, Paris, 1.978

-- Integrated Social Policy. A Review of the Austrian

Experience, Paris, 1.981

-- L' Etat protecteur en crise, Paris, 1.981

-- Políticas sociales y de mano de obra. Ajuste positivo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1.984

-- Measuring Health Care 1.960-1.983. Expenditures, Costs and Performance, Paris, 1.985

-- "Le Role du secteur Public", Revue economique de l'OCDE, núm. 4, especial, 1.985; citado como OCDE, 1.985a

-- Dépenses sociales, 1.960-1.990, Paris, 1.985; citado como OCDE, 1.985b

O'Connor, J.: La crisis fiscal del Estado, Península, Barcelona, 1.981

Offe, C.: "Politische Herrschaft und Klassenstruktur. Zur Analyse spätkapitalistische Gesellschaftssysteme" en Kress, G. y Senghaas, D. (Hrsg.): Politikwissenschaft, E.V.A., Frankfurt, 1.969, reproducido en Offe, Contradictions of the Welfare State, London, 1.984

-- Strukturprobleme des Kapitalistischen Staates, Suhrkamp, Frankfurt, 1.972

Offe, C. y Narr, W.D. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Kiepenheuer & Witsch, Köln, 1.975

Offe, C.: "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad" en Sontag, H.R. y Valdecillos, H (eds.), El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI, México 1.977

Cabra de Luna, M.A.: "El sistema de servicios sociales en el Estado español", Cuadrenos de Acción Social, núm. 20, 1.985

Calle Sáiz, R.: Hacienda pública y crisis económica, I.C.E., Madrid, 1.984

Casado, D.: Introducción a la sociología de la pobreza, Euroamérica, Madrid, 1.973

Casado, D.: La pobreza en la estructura social de España, Ayuso, Madrid, 1.976

Casahuga, A.: "El sistema de pensiones públicas", Papeles de Economía Española, núm. 12/13, 1.985

Castles, F. (ed.): The Impact of Parties, Sage, 1.982

Cawson, A.: Corporatism and the Welfare: Social Policy and State Intervention in Britain, Heinemann, London, 1.982

Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa (C.I.D.E.): El sistema educativo español, Informa para la OCDE, Ministerio de Educación y Ciencia, informe interno, Madrid, 1.984

-- Examen de la política educativa española por la OCDE, Ministerio de Educación y Ciencia, informe interno, Madrid, 1.985

Comisión de las Comunidades Europeas: La stratégie industrielle de la Communauté Européenne, Documentation Européenne, núm. 5, 1.982

-- Una estrategia industrial para Europa, Documentos, núm. 3, 1.986

Pinker, R.A: Social Theory and Social Policy, Heinemann, London, 1.971

Pinker, R.A: The Idea of Welfare, Heinemann, London, 1.979

Piven, F.F. & Cloward, R.A.: The New Class War: Reagan's Attack on the Welfare State and its Consequences, Pantheon B., New York, 1.982

Plant, R.: Political Philosophy and Social Welfare: Essays on the Normative Basis of Welfare Provision, Routledge & Kegan Paul, London, 1.980

Preller, L.: Praxis und Probleme der Sozialpolitik, Mohr, Tübingen, 1.970

Presidencia de Gobierno: Pactos de la Moncloa, Serv. central de publicaciones, Madrid, 1.977

Preusser, N.: "Anmerkung zur Sozialstaats-Diskussion" en Varios Autores, Armut und Sozialstaat, vol. 1, München, 1.983

Rimlinger, G.V: Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, Wiley & Sons, 1.971

Ritter, G.A.: Sozialversicherung in Deutschland und England: Entstehung und Grundzüge im Vergleich, Beck, München, 1.983

Robson, W.A.: Welfare State and Welfare Society. Illusion and Reality, Allen & Unwin, London, 1.976

Rodgers, H.: The Cost of Human Neglect, Sharpe, New York, 1.982

Rodriguez, Federico: Introducción a la política social. Fundación universidad-empresa, Madrid 1.980

Rodriguez Cabrero, G.: "Crisis fiscal y Estado benefactor", Papeles de Economía Española, núm. 1, 1.980

-- "Introducción a la edición española" en I. Gough: Economía política del Estado de bienestar, Blume, Madrid, 1.982

-- "Estado de bienestar y política social. Concepciones teóricas", INSERSO: La política social en España, Monografía, Madrid 1.982

-- "Fundamentos socioeconómicos y crisis del Estado de bienestar", Revista de Servicios Sociales y Política Social, núm. 0, 1.984

-- "Los gastos de acción social de la Administración Central, 1.972-1.982, Cuadernos del INAS, núm. 20, 1.985

-- "La medición de las necesidades sociales", Economistas, núm. 18, 1.985

Room, G.: The Sociology of Welfare. Social Policy, Statification and Political Order, Blackwell, Oxford, 1.979

Rull Sabater, A.: La Seguridad Social en España, Euroamérica, Madrid, 1.971

Rumeu de Armas, A.: Historia de la Previsión social en España, Madrid, 1.944

Sabando, P.: "Grandes características del desarrollo de la salud en España", en VV. AA.: La reforma sanitaria a debate, MSC, Madrid, 1.984

Saville, J.: "The Welfare State: an Historical Approach" en

Butterworth, E. & Holman, R. (eds.), op. cit.

Schachtschabel, H.G.: Sozialpolitik, Kohlhammer, Stuttgart, 1.983

Schmidt, M.G.: Wohlfahrtstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Campus V., Frankfurt, 1.982

Schottland, C. (ed.): The Welfare State, Harper & Row, London, 1.977

Schumpeter, J.A.: "Die Krise des Steuerstaates" en Hickel, R. (Hrsg.), op. cit., 1.976

Skidelsky, R. (ed.): El fin de la era keynesiana, Laia, Barcelona, 1.982

Stahl, Th. und Zängle, M.: Die Legende von der Krise des Sozialstaates, Campus V., Frankfurt, 1.984

Thane, P. (ed.): The Origins of British Social Policy, Croom Helm, London, 1.978

-- The Foundations of the Welfare State, Longham, London, 1.982

Timms, N. & R.: Dictionary of Social Welfare, Routledge & Kegan Paul, London, 1.982

Titmus, R.: Essays on the Welfare State, Allen & Unwin, London 1.963

-- Commitment to Welfare, Allen & Unwin, London, 1.968

-- The Gift Relationship, Penguin, Harmondsworth, 1.973

-- Social Policy, Allen & Unwin, London, 1.974

Townsend, P.: Sociology and Social Policy, Penguin, London, 1.975

-- Poverty in the United Kingdom, Allen Lane, London, 1.979

Ucelay Ripollés, M.: Previsión y seguros sociales, Madrid, 1.955

Varios Autores: Sozialpolitik als soziale Kontrolle, Suhrkamp, Frankfurt, 1.978

Varios Autores: Armut und Sozialstaat, 4 vols., AG. SPAK, München, 1.983

Varios Autores: "Pobreza y Marginación", Investigación realizada por EDIS bajo la dirección de J. Navarro, en Documentación social, núm. 56/57, 1.984

Varios Autores: El análisis económico de lo político, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1.984

Varios Autores: El futuro del Socialismo, Sistema, Madrid 1.986

Verges, J.: La Seguridad Social española y sus cuentas, Ariel, Barcelona, 1.976

Viñals Iñíguez, J.: "El déficit público y sus efectos macroeconómicos: algunas consideraciones", Papeles de Economía Española, núm. 23, 1.985

Vobruba, G.: Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Suhkamp, Frankfurt, 1.983

-- "Kritik am Wohlfahrtsstaat. Eine Orientierung", Gewerkschaftliche Monatshefte, núm. 8, 1.984

Widmaier, H.P. (Hrsg.): Politische Oekonomie des Wohlfahrtstaates, Frankfurt, 1.974

Widmaier, H.P.: Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat. Zur Theorie der politischen Güter, Reinbeck, Hamburg, 1.976

Wilensky, H.L. & Lebeux, C.N.: "Conceptions of Social Welfare" en Eisenstad, S.N. (ed.): Comparative Social Problems, New York, 1.964

Wilensky, H.L.: The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, Univ. of California, Berkeley, 1.975

-- The 'New Corporatism'. Centralization and the Welfare State, Sage, London, 1.976

Wilson, D.: The Welfare State in Sweden, Heinemann, London, 1.979

Wilson, Th. & Wilson, D.: The Political Economy of Welfare State, George & Unwin, London, 1.982

Zacher, H.F. (Hrsg.): Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin, 1.979

Zapatero, V.: "El futuro del Estado social" en Varios Autores: El futuro del socialismo, Madrid, 1.986

INDICE DE CUADROS

cuadro 1: Distribución funcional del gasto público de las Administraciones Públicas excluidos los Entes Territoriales. En porcentaje del PIB

cuadro 2: Estructura del gasto de las Administraciones Públicas en distintos países de la OCDE en 1.970. En porcentaje del PIB

cuadro 3: Estructura del gasto de las Administraciones Públicas en distintos países de la OCDE en 1.981. En porcentaje del PIB

cuadro 4: Elasticidad de los componentes funcionales del gasto público. En relación al PIB

cuadro 5: Gastos corrientes en protección social en España y en la CEE. Como porcentaje del PIB y en porcentaje de crecimiento medio anual del período indicado

cuadro 6: Descomposición de la tasa de crecimiento de los gastos sociales del período 1.960-1.975. Media de los siete países más grandes de la OCDE

cuadro 7: Descomposición de la tasa de crecimiento de los gastos sociales del período 1.975-1.981. Media de los siete países más grandes de la OCDE

cuadro 8: Descomposición de la tasa de crecimiento de los gastos sociales del período 1.975-1.981. España

cuadro 9: Distribución funcional de las prestaciones de protección social en España. En miles de millones de pesetas constantes de 1.970

cuadro10: Distribución funcional de las prestaciones de protección social en España. Como porcentaje del PIB

cuadro11: Elasticidad de crecimiento de las prestaciones de protección social en España. En relación al PIB

cuadro12: Principales prestaciones de protección social en España y en la CEE. Como porcentaje del total de prestaciones

cuadro13: Prestaciones de protección social por habitante en los Estados miembros de la CE. En unidades de poder de compra de 1.975

cuadro14: Prestaciones de protección social por enfermedad en dinero por persona ocupada en los Estados miembros de la CE. En unidades de poder de compra de 1.975

cuadro15: Prestaciones de protección social por enfermedad en especie y por habitante en los Estados miembros de la CE. En unidades de poder de compra de 1.975

cuadro16: Prestaciones de protección social por vejez y por persona de 60 o más años en los Estados miembros de la CE. En unidades de poder de compra de 1.975

cuadro17: Prestaciones de protección social en dinero por supervivencia y por habitante en los Estados miembros de la CE. En unidades de poder de compra de 1.975

cuadro18: Prestaciones de protección social en dinero para la familia y por persona de menos de 15 años en los Estados miembros de la CE. En unidades de poder de compra de 1.975

cuadro19: Prestaciones de protección social en dinero para

desempleo y por persona parada en los Estados miembros de la CE. En unidades de poder de compra de 1.975

cuadro 20: Crecimiento de los gastos sociales y composición política de los gobiernos

cuadro 21: Crecimiento medio anual de la proporción de gastos sociales en el PIB en los distintos tipos de gobierno y para distintos períodos

cuadro 22: Gastos sociales en educación, sanidad (Insalud y sanidad pública), pensiones de la Seguridad Social y pensiones de clases pasivas del Estado y Organismos Autónomos. En miles de millones de pesetas de 1.975 y en números índices (1.975 = 100)

cuadro 23: Características del ESB español según los principios de distribución del gasto social de bienestar

cuadro 24: Estructura del número de pensiones de jubilación según su cuantía y en relación a la pensión mínima de jubilación para beneficiarios de 65 o más años. En porcentaje del número total de pensiones.

cuadro 25: Evolución de las bases medias de cotización

cuadro 26: La materialización financiera del Estado social de bienestar español según los principios de distribución del gasto de bienestar social. En miles de millones de pesetas constantes de 1.975 y en números índices con base 100 en 1.975

cuadro 27: Grado de satisfacción social de las necesidades individuales en materia de educación

cuadro 28: Grado de satisfacción social de las necesidades individuales en materia de sanidad

- cuadro 29: El sistema de pensiones y el umbral de la pobreza
- cuadro 30: Evolución de la pensión mínima de jubilación para beneficiarios de 65 o más años. En pesetas corrientes, constantes de 1.976 y en números índices (1.976 = 100)
- cuadro 31: Pensión media mensual del sistema de Seguridad Social y del Régimen General en pesetas constantes de 1.975, en números índices y como porcentaje de la ganancia media
- cuadro 32: Pensión media mensual en vigor el 31-12-84. Según sexo y grupo de edad del pensionista
- cuadro 33: Estructura de la población senescente según sus ingresos mensuales en 1.982
- cuadro 34: Importes mensuales, expresados en ECU-s, percibidos en concepto de asignaciones familiares por hijos a cargo en los países de la CE y en España, a 1-7-80
- cuadro 35: Importe de las prestaciones medias de desempleo
- cuadro 36: Prestaciones asistenciales por desempleo, en pesetas corrientes por mes
- cuadro 37: Tipos de prestaciones sociales que benefician a la población pobre
- cuadro 38: Porcentajes de unidades escolares estatales y de alumnos matriculados en centros estatales
- cuadro 39: Evolución de la gratuidad de la Educación general básica
- cuadro 40: Evolución del grado de cobertura de las prestaciones sanitarias de la seguridad social. En porcentaje de la población total

cuadro 41: Cobertura y utilización de las prestaciones sanitarias del Insalud según clases sociales

cuadro 42: Beneficiarios y cobertura de las prestaciones económicas por desempleo, 1.970-1.985

cuadro 43: Estructura de la financiación de los Estados sociales de bienestar de la CE, expresado como porcentajes del total de ingresos en 1.981

cuadro 44: Estructura de financiación de la seguridad social (incluido desempleo). En porcentaje del total de ingresos

cuadro 45: Subvenciones del Estado a la seguridad social. En miles de millones de pesetas constantes de 1.975, en números índices y en porcentaje del PIB

cuadro 46: Los gastos públicos en educación en España

cuadro 47: Tasas de escolarización en distintos niveles de educación

cuadro 48: Clasificación funcional de los gastos de la seguridad social en asistencia sanitaria. En miles de millones de pesetas constantes de 1.980 y en números índices

cuadro 49: Evolución de la estructura porcentual de los distintos servicios del gasto sanitario del Insalud. En números índices

cuadro 50: Evolución de la tasa de revalorización de las pensiones mínimas (sin cónyuge a cargo) y de la tasa de inflación. En porcentajes.

cuadro 51: Perceptores de prestaciones médico-farmacéuticas

cuadro 52: Gastos de la Administración central en acción social. En millones de pesetas corrientes

cuadro 53: Número e importe mensual de la pensiones
asistenciales

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1 Evolución del gasto público de las Administraciones públicas excluidos los Entes Territoriales en España. En porcentajes del PIB.

Gráfico 2 Descomposición del crecimiento de los gastos públicos en bienestar social. En porcentajes del PIB.

Gráfico 3 Evolución del porcentaje sobre el PIB de los gastos en protección social de los países integrantes de la CE (a excepción de Portugal y Grecia).

Gráfico 4 Evolución de los gastos en protección social en España según sus funciones. En números índices referidos a pesetas constantes de 1.970.

Gráfico 5 Prestaciones de protección social por habitantes en unidades de poder de compra constantes de 1.975.

Gráfico 6 Prestaciones de protección social en dinero por enfermedad por persona ocupada, en unidades de poder de compra constantes de 1.975.

Gráfico 7 Evolución de las prestaciones de protección social en especie por enfermedad y por habitante, en unidades de poder de compra constantes de 1.975

Gráfico 8 Prestaciones de protección social por vejez en dinero por persona de 60 o más años, en unidades de poder de compra constantes de 1.975.

Gráfico 9 Prestaciones de protección social en dinero de supervivencia por habitante, en unidades de poder de compra constantes de 1.975.

Gráfico 10 Prestaciones de protección social en dinero de familia por persona menor de 15 años, en unidades de poder de

compra de 1.975.

Gráfico 12 Nube de puntos que relaciona los gastos en protección social como porcentaje del PIB a precios de mercado y la renta disponible per cápita en ECU-s en el año 1.970.

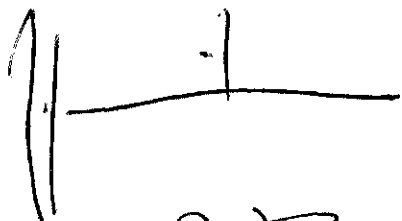
Gráfico 13 Relación entre la cuantía de la protección social a la familia por persona menor de 15 años y la proporción de este colectivo sobre el total de la población.

Gráfico 14 Relación entre la evolución en términos constantes seguida por la protección social a la familia y la disminución de la proporción de menores de 15 años sobre el total de la población durante el período 1.970-1.981.

Gráfico 15 Evolución del valor adquisitivo de las pensiones. En pesetas constantes de 1.976.

Reunido el Tribunal que suscribe en el día
de la fecha, acordó calificar la presente Tesis
Doctoral con la censura de ~~APTO. Con LAUDOS~~

Madrid, 10 de julio de 1987


P. I. R. T.
Carretero

Reg. María
